NOTA VAN BEVINDINGEN: FEITENRELAAS HERONTWIKKELING MIDDENBOULEVARD

- eindrapport -

Amsterdam, december 2011

Onderzoek, uitgevoerd in opdracht van de
Rekenkamer Zandvoort.

INHOUDSOPGAVE

1 INLEIDING

Sinds eind jaren ‘80 van de vorige eeuw werkt de gemeente Zandvoort aan de vernieuwing van de Middenboulevard: de kuststrook tussen het Palace Hotel en de watertoren. Voor een kleine gemeente als Zandvoort – met circa 16.500 inwoners – is dit niet alleen een groot en ambitieus, maar ook een beladen project. De beleidsontwikkeling rond de Middenboulevard bracht een aantal serieuze en deels nieuwe beleidsuitdagingen met zich mee, zoals het voeren van een actief grondbeleid, het verleiden van marktpartijen en het genereren van draagvlak onder bewoners en andere stakeholders. Door de lange tijdsspanne van het project is er vrijwel geen enkel raadslid, wethouder of ambtenaar meer die het proces in zijn geheel heeft meegemaakt.

Omdat het planproces voor de Middenboulevard de afgelopen decennia gekenmerkt werd door verschillende vertragingen, tegenslagen en koerswijzigingen, heeft de Rekenkamer Zandvoort – op verzoek van de raad – besloten tot een onderzoek naar de beleidsontwikkeling rond de Middenboulevard. Vanwege de complexiteit en de lange tijdsspanne van het proces van planontwikkeling voor de Middenboulevard, splitst de Rekenkamer het onderzoek op in twee fasen. De voorliggende rapportage heeft betrekking op het eerste deel van het onderzoek: de reconstructie van de feiten op basis van beschikbare beleids- en plandocumenten.[1]

1.1 Doel- en vraagstelling

De Rekenkamer Zandvoort heeft voor het onderzoek naar de Middenboulevard drie hoofddoelen geformuleerd:

1. inzicht geven in de totale tijdsperiode die het project Middenboulevard omvat;
2. het benoemen van de struikelblokken uit het verleden en het trekken van lessen daaruit;
3. vooruitkijken naar het vervolg, het benoemen van risico’s en suggesties voor het vermijden daarvan.

Vanwege de complexiteit van het proces van beleids- en planontwikkeling heeft de rekenkamer besloten om in de eerste fase van het onderzoek in te zoomen op de eerste doelstelling: op hoofdlijnen inzicht verkrijgen in het procesverloop in de totale tijdsperiode die het project Middenboulevard omvat. Op basis van de in de eerste fase vergaarde kennis en informatie, zullen de onderzoeksvragen voor de tweede fase worden geformuleerd, waarin toetsing

[1] In de tweede fase van het onderzoek wordt het feitenrelaas verdiept en getoetst op basis van interviews met betrokkenen en stakeholders. Over de exacte opzet en invulling van de tweede fase besluit de rekenkamer na de afronding van de eerste fase.

en verdieping plaatsvindt. Voor de eerste fase heeft de rekenkamer derhalve de volgende centrale vraag geformuleerd:

> *Welke ontwikkelingen hebben in de totale tijdsperiode van het project Middenboulevard plaatsgevonden, welke keuzes zijn er gemaakt en met welke argumenten?*

1.2 De aanpak

Dit rapport is gericht op een reconstructie van de feiten.

Documentenanalyse
Omdat voor een objectief feitenrelaas harde, boven elke twijfel verheven onderzoeksgegevens nodig zijn, hebben we een uitgebreide documentenanalyse uitgevoerd. Een groot deel van de documenten was beschikbaar via openbare bronnen, zoals het online projectarchief op de gemeentelijke website. Daarnaast is door de griffie en ambtenaren schriftelijk materiaal aangeleverd.

Ambtelijke consultatie
Daarnaast heeft er, ter duiding van de documentenanalyse, op 24 november een groespgesprek met drie ambtenaren plaatsgevonden. Alle respondenten zijn lang bij het proces betrokken (geweest). De drie ambtenaren zijn: mevr. L. van der Hek, dhr. J. Sandbergen en dhr. H. van Steveninck. Hierbij kregen we ook relevante projectstukken schriftelijk overhandigd.

Ambtelijke bespreking conceptrapportage
Ter waarborging van de juistheid en de volledigheid van het feitenrelaas vond niet alleen tijdens het proces een consultatie van drie ambtelijke vertegen-woordigers plaats, maar is ook de conceptversie van de nota van bevindingen met een ambtelijke vertegenwoordiging besproken.[2]
Naast de onderzoeker van Regioplan was hierbij een vertegenwoordiging van de rekenkamer aanwezig.

1.3 Leeswijzer

Op basis van de documentenanalyse en het groepsgesprek is een chronologisch overzicht gereconstrueerd van de wijze waarop het project Middenboulevard vorm en inhoud heeft gekregen. Wij hebben ons daarbij in eerste instantie gericht op het in kaart brengen van de grote lijnen, waarbij op onderdelen gedetailleerder dossieronderzoek plaatsvond.
In hoofdstuk 2 gaan we in op de periode van de eerste planvorming tot en met

[2] Hierbij was, naast de drie eerder genoemde ambtenaren, ook de huidige projectleider van de ambtelijke projectgroep Middenboulevard mevr. J. Lenten aanwezig.

het opstellen van het Ruimtelijk Functioneel Plan in 2005. Hoofdstuk 3 start na de verkiezingen in de lente van 2006 en het maken van de Ruimtelijke Functionele Verkenning en loopt tot het heden. Omdat na verkiezingen de visie van het college en de raad op het project vaak aanpassingen kende, is er in de hoofdstukken 2 en 3 voor gekozen om de ontwikkelingen per collegeperiode te beschrijven.
In het afsluitende hoofdstuk worden op hoofdlijnen conclusies geformuleerd en de centrale vraag beantwoord. Tot slot zijn puntsgewijs aandachtspunten benoemd voor het tweede deel van het onderzoek.
In de bijlagen is ook een schematisch overzicht weergegeven van het hele proces wat nota’s, rapporten, raadsbesluiten et cetera betreft.

2 VAN DE EERSTE PLANNEN TOT HET RUIMTELIJK FUNCTIONEEL PLAN

2.1 De periode tot 1998

"*Het gebied Middenboulevard is door de gemeente benoemd als een gebied dat opgeknapt moet worden – in welke vorm ook maar."*[1]

De bebouwing van de Middenboulevard[2] dateert grotendeels uit de wederopbouwperiode na de Tweede Wereldoorlog. Aan het begin van de jaren vijftig sloopte de gemeente de Duitse bunkers op het strand om 'de toekomstige bewoners van de flatgebouwen een prettig uitzicht te bieden'.[3] Ruim 35 jaar later ontstonden de eerste ideeën voor herstructurering van de Middenboulevard. Het gebied begon tekenen van slijtage te vertonen.

Tekenen van slijtage
De Middenboulevard, de kuststrook die loopt van het Palace Hotel tot en met het watertorenplein/omgeving Vuurboetstraat (zie figuur 2.1), is voor Zandvoort in verschillende opzichten een belangrijk gebied. Naast naoorlogse gestapelde woningbouw herbergt het gebied diverse commerciële functies, zoals een casino, en parkeerterreinen. Het plangebied grenst aan de looproute van het NS-station naar het strand. Vanuit economisch en toeristisch oogpunt is het een strategische locatie, maar door de problematische ruimtelijke kwaliteit wordt die belofte volgens velen onvoldoende ingelost. Dit is terug te zien in de volgende aspecten:

- geen onderlinge samenhang,
- armoedige uitstraling,
- beperkte relatie met omliggende gebieden,
- tekort aan parkeerruimte,
- geen voorzieningen voor langzaam verkeer.

In het rapport 'Zandvoort Europese badplaats' uit 1989 wordt voor het eerst gesproken om het gebied Middenboulevard aan te pakken. Deze eerste ideeën krijgen ook een plaats in de gemeentelijke structuurschets van 1992, wat leidt tot commotie bij betrokkenen.[4] We laten het feitenrelaas echter

---

[1] Een uitspraak uit het verleden over het gebied Middenboulevard, Datum onbekend. Citaat komt uit Reactienota 14 september 2005.

[2] Middenboulevard wordt ook wel eens geschreven als Midden Boulevard. Voor de leesbaarheid wordt de eerste schrijfwijze aangehouden.

[3] Raadsvoorstel nr. 115, 27 oktober 1950.

[4] Bron: ambtelijk aangegeven in het gesprek van 19 december 2011. Schriftelijke bronnen hierover zijn niet in ons bezit.

starten met de Structuurschets van 1996, omdat dit gezien wordt als het startpunt voor concrete planvorming van de Middenboulevard.[5]

Figuur 2.1 Plangebied Middenboulevard



Structuurschets Zandvoort 1996

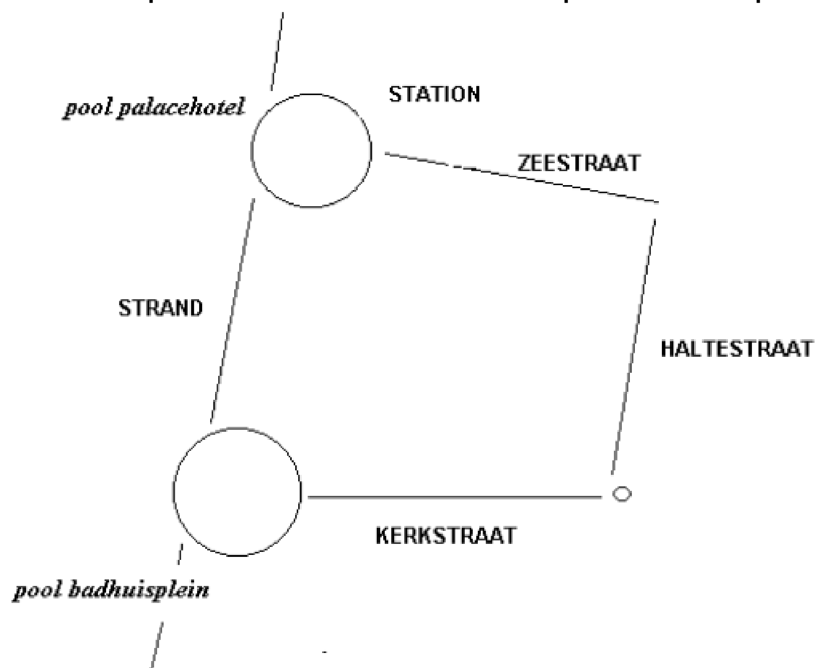
In 1996 verschijnt de '*Structuurschets Zandvoort: Woonplaats en moderne badplaats met een historische kern*'. Het schetst een beeld en randvoorwaarden voor de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente en de verschillende deelgebieden daarbinnen en het geeft ook een visie op de meest gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Hierbij concentreert de aandacht zich vooral op de vier centraal gelegen gebieden in en rond het centrum, de 'polen'. De gemeente wil onder andere een verlevendiging van de boulevard langs de hoofdroute tussen de polen (zie ook figuur 2.2). Verder wordt in de Structuurschets aangekondigd dat voor 'Centrum Boulevard' (c.q. Middenboulevard) een langlopende strategie zal worden uitgezet, uitgaande van een zonering van de boulevard en geleidelijkheid van de veranderingen. Hierbij dienen, volgens de Structuurschets, zeer hoge eisen gesteld te worden aan de architectonische kwaliteit en de kwaliteit van de openbare ruimte.[6]

---

[5] Dit is ambtelijk bevestigd in het gesprek van 19 december 2011.

[6] Bronnen: Structuurschets 1996 en Toeristisch beleid Zandvoort. De basisdocumenten (2004), waarin een historisch overzicht wordt gegeven.

Figuur 2.2 De ‘polen’ van Middenboulevard: Palaceplein en Badhuisplein



Toeristisch ontwikkelingskader Zandvoort 1997

De ruimtelijke ontwikkeling van Zandvoort en in het bijzonder de Middenboulevard, staat voor een belangrijk deel ten dienste van het toerisme. In het *Toeristisch ontwikkelingskader* wordt benadrukt dat het toerisme dé economische motor voor Zandvoort is. Zandvoort wil een ‘jaarrond’-badplaats worden. Hiervoor moet worden geïnvesteerd in een kwalitatief hoog voorzieningenniveau voor buiten het zomerseizoen. Verder dient de Middenboulevard het overgangsgebied te worden tussen het ‘bruisende, moderne strand' en ‘het authentieke karakter van Zandvoort als vissersdorp’. In het deelgebied zullen het Palaceplein en omgeving, het Badhuisplein en het Watertorenplein primair ontwikkeld dienen te worden ten bate van de toeristisch-economische functies.[7]

2.2 De collegeperiode 1998-2002

Overige kaders

In de jaren na de Structuurschets en het Toeristisch ontwikkelingskader stelt de gemeenteraad voor de verdere (her)ontwikkeling van de hele gemeente en deelgebieden verschillende kaders en randvoorwaarden. Het gaat onder meer om duurzaam bouwen, verkeer, groen en beeldkwaliteit. Het *Beeldkwaliteitsplan* (2001) geeft aan dat door de toeristische functie de Middenboulevard het ‘visitekaartje’ van Zandvoort moet worden. Bij de herstructurering van de Middenboulevard dient een hoogwaardige kwaliteit en integrale benadering

[7] Toeristisch beleid Zandvoort (2004), waarin een historisch overzicht wordt gegeven.

voorop te staan. Gestreefd moet worden naar eenheid in openbare ruimte en de relatie met het centrum dient te worden verstrekt.

Masterplan Middenboulevard

Onder wethouderschap van Marijke Herben (1998-2002) wordt serieus werk gemaakt van de planvorming voor de Middenboulevard. Om – vooruitlopend op het maken van een nieuw bestemmingsplan voor het hele gebied – ongewenste ontwikkelingen in de Middenboulevard tegen te gaan, wordt vanaf 1998 jaarlijks door de gemeenteraad een zogenaamd voorbereidingsbesluit genomen.[8] In 1999 wordt voor de herstructurering van het gebied – in opdracht van de gemeente[9] – door de combinatie West 8/Soeters Van Eldonk het Programma van Eisen (PvE) opgesteld. Dit wordt eind 1999 'aanvaard' door de gemeenteraad.[10] Eén van de eisen is het opstellen van een masterplan.[11] Dezelfde bureaucombinatie mag het Masterplan Middenboulevard gaan uitwerken. Zij werken in 2000 aan het masterplan en stellen bijna volledige sloop en nieuwbouw van het gebied voor. Dit wordt in Zandvoort echter veel te rigoureus bevonden en leidt tot veel protest. De bewoners van het Middenboulevardgebied stappen in juli 2000 uit het participatiecomité waarin de gemeente, bewoners en ondernemers zitting hebben. Het Bewoners Platform Middenboulevard vindt onder meer de kwaliteit van het proces onvoldoende en vindt dat het te weinig inhoudelijke inbreng heeft. De uitwerking van het Masterplan wordt stilgelegd. Op 2 oktober 2001 besluit de gemeenteraad om in aangepaste vorm verder te gaan met het project Middenboulevard. Er wordt in oktober 2001 door de gemeente, in overleg met de betrokken partijen uit het comité, besloten de uitgangspunten van het PvE nog eens onder de loep te nemen en eventueel aan te passen. In ieder geval is duidelijk dat het participatietraject niet goed verlopen is en dat dit verbetering behoeft.[12]

Programma van Eisen

Na een periode van herbezinning wordt in november 2001 door de gemeente een nieuw participatietraject opgestart. Hiervoor wordt het bureau Harmsen Procesmanagement ingehuurd. Er wordt een zestal bijeenkomsten georganiseerd, waarbij alle betrokkenen uit het Middenboulevardgebied worden uitgenodigd om mondeling of schriftelijk hun mening over het gebied te

---

[8] Bron: *Reactie op ingekomen brieven Middenboulevard* (14-09-2005). Zie begrippenlijst voor betekenis van voorbereidingsbesluit.

[9] De gemeente heeft een prijsvraag uitgeschreven, waar meedere bureaus zich op inschrijven. De combinatie West 8/Soeters Van Eldonk wint de prijsvraag.

[10] Het woord 'aanvaard' wordt genoemd door Harmsen Procesmanagement (2001) in het *Voorstel participatie Middenboulevard Zandvoort plus bijlagen*.

[11] Zie voor alle eisen bijlage 1, inzet B1.1.

[12] Bron: Harmsen Procesmanagement (2001). *Voorstel participatie Middenboulevard Zandvoort plus bijlagen*.

geven. Dit resulteerde in een rapport.[13] Op 9 januari 2002 is in een bijeenkomst van betrokkenen over het rapport gesproken. Volgens het college was de "*teneur […] dat, details daargelaten, het rapport van Harmsen een getrouw beeld van wat er aan meningen leeft over de Middenboulevard, in ieder geval van de zijde van de bewoners*."
Op basis van dit participatietraject, de bestaande beleidskaders en de daaruit voortkomende analyse van het gebied, is op 23 januari 2002 door het college een concept-PvE voor de Middenboulevard opgesteld.[14] Het concept zal echter nimmer door de raad worden behandeld. Op een bijeenkomst op 4 februari wordt met betrokkenen uit het Middenboulevardgebied het PvE doorgenomen. In een brief van het college staat onder meer het volgende: "*Voor en op de bijeenkomst van 4 februari werden wij indringend geconfronteerd met de ontevredenheid bij de participanten over de korte termijn waarop op het concept-Programma moest worden gereageerd en over de inhoud van dit stuk. De heftigheid en de eensluidend van de opmerkingen in die bijeenkomst hebben de voorzitter, wethouder Herben, er toe gebracht de raadscommissie voor te stellen het concept-Programma niet te laten behandelen in de raad van 26 februari."*[15] In de brief geeft het college aan dat het aan het nieuwe college is of zij het concept-PvE aan de raad wil aanbieden. Hoewel het nieuwe college de analyse van het gebied deelt waaraan het schort,[16] doet ze dit niet en kiest ze voor een andere strategie.

2.3 De collegeperiode 2002-2006

Bestond het vorige college uit de drie grote landelijke partijen (VVD, CDA en PvdA), in het nieuwe college nemen – naast het CDA – de GBZ (Gemeente Belangen Zandvoort) en de OPZ (Ouderen Partij Zandvoort) zitting. De laatste twee partijen zijn de grote winnaars van de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2002.

Nota van Uitgangspunten (juli 2002)
Het nieuwe college gaat voortvarend aan de slag bij de herontwikkeling van de Middenboulevard. Nog voordat het collegeplan 2002-2006 eind juli 2002 verschijnt, is voor de Middenboulevard al op 2 juli een Nota van Uitgangs-

[13] Harmsen Procesmanagement (2001). *Voorstel participatie Middenboulevard Zandvoort plus bijlagen*. In inzet B1.2 van bijlage 1 staan de adviezen voor een PvE.

[14] Zie inzet B1.3 voor beleidskeuzes en uitwerking.

[15] Citaat uit Voortgang Project Middenboulevard, 26 februari 2002. Volgens een alternatief voorstel van de bewoners in maart 2002 (Uitgangspunten Bestemmingsplan Middenboulevard. Concept-Programma van Eisen) hadden betrokkenen vier dagen de tijd voor bestudering en een informatiebijeenkomst voor het concept-PvE duurde twee uur. "*Al procedureel stuitte deze gang van zaken op protest van àlle betrokken partijen. Aan inhoudelijke behandeling is men zelfs niet eens toegekomen omdat de verantwoordelijke wethouder het voorstel onder druk van de massale kritiek introk. Het college heeft een beslissing over het PvE en de verdere behandeling daarvan aangehouden*."

[16] Zie inzet B1.4 voor analyse.

punten vastgesteld door de raad. De nota stelt onder meer dat er een duidelijk onderscheid blijft tussen gebiedsdelen: de polen (nadruk op economische ontwikkeling) en de overige gebieden. Voor de gebiedsdelen zal de aanpak gedifferentieerd en gefaseerd zijn: “*Het gaat hier dan ook om een proces van vele jaren, waarbij het zaak is op relatief korte termijn eerste resultaten te laten zien.”* Verder wordt door de gemeente veel belang gehecht aan participatie van betrokkenen. Dit is mede ingegeven door het feit dat de planvorming van de Middenboulevard al tot de nodige beroering heeft geleid: *“Dat de recente geschiedenis van de Middenboulevard botsingen heeft laten zien tussen bestuur en betrokkenen is een feit, waaraan wij niet willen voorbij gaan.”* Het gemeentebestuur vraagt ook andersom begrip en respect: “(…) *voor het gemeentebestuur, dat het algemeen belang moet dienen, veranderingen moet kunnen doorvoeren en niet altijd iedereen en alles kan behagen.”* De raad geeft als slotopmerking mee dat de nota een eerste stap is en “*veel zal nog verder ingevuld moeten worden*”.[17]

Intentieovereenkomst gemeente/Vesteda (17 december 2002)
Ontwikkelaar Vesteda raakt geïnteresseerd om te participeren in de herstructurering van de Middenboulevard. De gesprekken die de partijen onderling voeren, resulteren in een gezamenlijke intentieovereenkomst die op 17 december door de twee partijen wordt ondertekend.
Het is de intentie om gezamenlijk op te trekken in het hele traject. Beide partijen zien dat een gezamenlijke inspanning van publieke en private zijde gewenst is.[18] De partijen constateren echter ook dat er nog nader onderzocht dient te worden in welke samenwerkingsvorm zij het gebied tot ontwikkeling willen en kunnen brengen. De intentieovereenkomst wordt ondertekend om in dit (voor)stadium de rechten en verplichtingen vast te leggen. In de intentieovereenkomst worden onder meer de doelstellingen beschreven, de fasering, de taakverdeling en organisatie, de opdrachtverstrekking en kostenverdeling, de budgetraming en overige voorwaarden.
De intentieovereenkomst moet leiden tot het gezamenlijk opstellen van een ruimtelijk functioneel plan (fase 1), een gezamenlijke realisatie- en exploitatie-opzet (fase 2) en uiteindelijk tot een realisatieovereenkomst (fase 3). De partijen beheren gezamenlijk één budget voor het opstellen van een ruimtelijk functioneel plan. Vesteda zal twee derde van de kosten van het vervaardigen van dit plan op zich nemen, een derde is voor de gemeente. In ruil hiervoor heeft Vesteda exclusiviteit.[19] Verder wordt in de intentieovereenkomst vastgelegd dat de regie over het project in handen komt van de gemengde Stuurgroep gemeente-Vesteda. De Stuurgroep wordt voorgezeten door de wethouder en krijgt de opdracht om een ruimtelijk functioneel plan te maken.

---

[17] Wat ingevuld moet worden, wordt in de nota niet nader gespecificeerd.

[18] Waarom dit gewenst is, wordt niet uit de overeenkomst duidelijk.

[19] “Het is de gemeente vooruitlopend op besluitvorming per fase zoals vermeld in artikel 4 verboden delen van het project dan wel het gehele project te laten ontwikkelen of te laten uitvoeren door derden, die geen partij zijn bij deze overeenkomst.” Bron: intentieovereenkomst.

Op uitvoeringsniveau komt er een projectgroep met een gemeentelijke projectleider en een projectleider van Vesteda.

Op weg naar een ruimtelijk functioneel plan

Er wordt een start gemaakt met de voorfase van het opstellen van een ruimtelijke functioneel plan. Hiervoor worden verschillende trajecten uitgezet.[20] Vesteda heeft het bureau ECORYS-Kolpron opdracht gegeven om voor het plangebied Middenboulevard te komen tot een integrale marktvisie op de drie pijlers wonen, retail en leisure. In deze visie wordt de keuze gemaakt voor 'wellness' als een strategie voor een verbetering van het imago van Zandvoort. Op basis hiervan komt het bureau tot een concreet programma voor de drie pijlers.[21]

Daarnaast wordt door de projectgroep Middenboulevard aan bbn adviseurs de opdracht gegeven om een overzicht te geven van de subsidiekansen voor de herstructurering en de hiervoor benodigde inspanningen.[22] Uit het document blijkt dat er veel subsidieregelingen in aanmerking komen, maar dat voor de subsidies met een "grote relevantie" er bijna altijd een "complex" of "intensief" traject nodig is. Niet onbelangrijk, omdat – zoals later duidelijk wordt – het verkrijgen van subsidies een voorwaarde zal blijken te zijn bij het sluitend maken van de exploitatie.

Het eerdergenoemde bureau Harmsen krijgt de opdracht om het participatietraject in te vullen. De opdracht van de gemeente aan het bureau luidt als volgt: "*Boven de partijen staand; vanuit een onafhankelijke positie discussies leidend, maar wel met het oog op de realisatie van de beoogde plannen; een vertrouwensrelatie opbouwen met de makers van de plannen, de diverse partijen en omwonenden; werken aan het overbruggen van verschillen*."[23] Er komt een klankbordgroep (aangekondigd in de intentie-overeenkomst) waar vertegenwoordigers van belanghebbenden zitting in hebben. Daarnaast worden brede overleggen georganiseerd waarbij alle betrokkenen uit het plangebied worden uitgenodigd.

In maart 2004 wordt de nota 'Toeristisch-economische functies Middenboulevard' door de raad vastgesteld, waarin de visie van ECORYS-Kolpron ('wellness') wordt herhaald[24] en het belang van een grotere samenhang in de ruimtelijke structuur voor het toerisme wordt onderstreept.

---

[20] Niet alle trajecten worden hier benoemd. Zie bijlage 3 voor meer trajecten.

[21] Midden Boulevard Zandvoort. Marktverkenning en programma (13 maart 2003). Zie voor de programma's inzet B1.5 in bijlage 1.

[22] bbn adviseurs (2004). *Quickscan Relevante subsidieregelingen.*

[23] Harmsen Procesmanagement (2003). *Offerte moderator Middenboulevard Zandvoort*.

[24] Hierbij wordt wel de volgende kanttekening geplaatst: "Het thema wellness lijkt een goede basis te bieden voor een nieuwe merkstrategie voor Zandvoort. Bestuurlijk heeft de gemeente Zandvoort deze keuze echter nog niet gemaakt. Er zal uiteraard eerst op bestuurlijk niveau consensus moeten zijn over een dergelijke merkstrategie vooraleer externe partijen benaderd worden."

Naast deze acties op lokaal niveau, worden op regionaal en landelijk niveau kaders vastgesteld, waar bij de ruimtelijke inrichting van de Middenboulevard rekening mee dient te worden gehouden (onder andere Provinciaal Streekplan Noord-Holland-Zuid, Regionale woonvisie Zuid-Kennemerland, Kustbeleid van Rijnland (Waterkeringsbeheersplan 2003)).[25]

Project Middenboulevard. Tussenrapportage juni 2004

De weg naar een ruimtelijk functioneel plan verloopt echter niet soepel. In juni 2004 komt het college met een tussenrapportage naar aanleiding van verzoeken van de raad. In de begeleidende brief aan de raad van 7 juni geeft het college de precieze aanleiding weer:

"*De mogelijke ingrepen in de ruimtelijke inrichting in de Middenboulevard, voorgesteld in het project Ruimtelijk Functioneel Plan, brengen veel beroering. Uw raad heeft het college gevraagd na te gaan of de kaders van de raad niet zijn overschreden. U heeft ook uw zorg uitgesproken over het verloop en de afloop van dit project.*
In een rapportage, waarnaar kortheidshalve wordt verwezen, hebben wij uitvoerig de bestaande kaders nagelopen en vinden daarin voldoende basis het lopende project af te maken zoals bedoeld.
Om dit project ook snel af te kunnen maken, hebben wij daaraan een impuls willen geven door een voorlopige keuze uit te spreken en een aantal richtinggevende uitspraken te doen. Wij hebben daarbij aandacht gegeven aan de belangen van de betrokkenen in het gebied.
Wij vragen de raad om de conclusies met betrekking tot de kaders met ons te delen en de gekozen richting te onderschrijven. Voor een goed begrip van de voorstellen verwijzen wij opnieuw naar de rapportage."[26]

De tussenrapportage gaat in op het proces zelf, de behaalde resultaten, de kaders die zijn gesteld, de inbreng van betrokkenen en de richting van het vervolg van de plannen.
Een boodschap die in de tussenrapportage steeds terugkeert, is dat er haast geboden is met het opstellen van een ruimtelijk functioneel plan. Hiervoor geeft het college enkele redenen:

- In de rapportage verwoordt het college 'de worsteling' van de Stuurgroep zelf, de raad en betrokken om een scherpe grens te trekken "tussen *inhoud* en *realisatie-elementen*". Men vraagt zich onder meer af hoe commerciële functies tot ontwikkeling kunnen worden gebracht en hoe te bewerkstelligen dat hogere overheden meedoen in de bekostiging. Ook het opstellen van een Garantieplan en hoe om te gaan met erfpacht leidt tot hoofdbrekens. Het college geeft aan dat naar aanleiding van de worsteling er een risico is dat de afronding van fase 1 steeds uitgesteld gaat worden,

[25] Zie inhoud van de kaders inzet B1.6 in bijlage 1.

[26] Zie de voorstellen inzet B1.7 in bijlage 1.

met alle nadelige gevolgen van dien.[27] Het college wil daarom vaart maken: "*De Stuurgroep is dit proces ingegaan met de intentie over het inhoudelijk plan te blijven denken en praten tot zij kan concluderen dat aan ieders belangen in voldoende mate tegemoet is gekomen. Thans blijkt dat de nadelen van deze benadering gaan overheersen. Er is reden genoeg om na te denken over een striktere aanpak, waarbij de kern van de zaak is op korte termijn een inhoudelijk plan af te maken en in bespreking te brengen*."

- Verderop op wordt in de tussenrapportage aangegeven dat het verzet tegen de plannen groeiend en heftig is. Het college ziet dit enerzijds als het logische gevolg van vernieuwende ideeën in een gebied met gevestigde belangen, maar wijt het anderzijds aan de onduidelijkheid over de naar buiten gebrachte plannen. Snelheid in het presenteren van een ruimtelijk functioneel plan is daarom wenselijk: *"Als het proces nog enige tijd doorgaat, wordt de periode van onduidelijkheid en onzekerheid alleen maar langer en het geloof in een goede afloop kleiner.*" Ook is het college nog zoekende naar de beste vorm van participatie voor betrokkenen, zo blijkt uit de volgende zinsnede: "*De discussie over de vorm van participatie die voor projecten als de Middenboulevard het meest geschikt is, wordt ook door de raad gevoerd. De opgedane ervaringen in de afgelopen jaren kunnen helpen conclusies te trekken*."

Uit de tussenrapportage blijkt dat de grootste weerstand komt van bewoners. Velen vinden de plannen slecht en vaag onderbouwd. Van de vier voorgestelde modellen voor het plangebied, krijgt het 'duinmodel' (zie inzet) – de minst ingrijpende – nog de meeste waardering. Ook de voorgestelde garantieregeling voor betrokkenen ondervindt veel kritiek. In de rapportage wordt duidelijk dat ten tijde van de overeenkomst met Vesteda en in een later stadium, een garantieregeling helemaal niet aan de orde is gekomen, waardoor het college de voorgestelde regeling ook pas 'een eerste poging' noemt. Vanuit het college is enerzijds begrip voor de heftigheid van het protest omdat de ingrepen de eigen woning en het woongenot betreffen, anderzijds stelt men: "*Toch moet daarvan in deze fase gezegd worden dat er met het aannemen van de Structuurschets en de Nota van Uitgangspunten en met het accorderen van het maken van het Ruimtelijk Functioneel Plan even zovele beleidskaders zijn vastgesteld die de weg naar vernieuwing van groen licht hebben voorzien. Oftewel: er kan geen sprake meer van zijn dat er niet ingegrepen wordt in de Middenboulevard, want deze opdracht heeft de raad het college gegeven; het college heeft zich op zijn beurt verplicht jegens Vesteda.*"

Duinmodel
Alle vier de voorgestelde modellen staan voor een integrale benadering van het plangebied. Het duinmodel laat in tegenstelling tot de andere modellen de stedenbouwkundige infrastructuur intact. Tussen de twee polen in het plangebied

[27] Omdat het proces al vertraagd is, wordt de raad om een aanvullend krediet gevraagd om de plannen te kunnen afronden.

(het zogenoemde middengebied) wordt een duinlandschap gecreëerd. De gebouwen en woningen in dit gebied komen in aanmerking voor sloop. Dit betekent dat deze onteigend moeten worden. Er zal deels in grotere dichtheden worden (terug)gebouwd.

Naast de bewoners heeft ook het college een voorkeur voor het duinmodel. Het college vindt echter dat in het huidige model te weinig ruimte is voor de gewenste jaarronde activiteiten ‘wellness’ en andere toeristisch-economische functies. Het college spreekt dan ook van het model ‘duin plus’.
Het college constateert voor de verdere invulling van het ruimtelijk functioneel plan dat er op verschillende terreinen snel keuzes gemaakt moeten worden. Er is ook ongerustheid bij het college over de financiële haalbaarheid van de plannen: “*Een zeer belangrijk onderdeel, dat zorgen baart. De ambities kunnen alle terzijde worden gezet als er geen zicht is op een exploitatie die sluit of met steun van derden (subsidies) sluitend te maken is.”*
Aan de andere kant geeft het college aan dat er voor een ruimtelijk functioneel plan al veel bouwstenen aanwezig zijn. Hierbij plaatst het college volgende kanttekening: “*Er moet wel bedacht worden dat ook dan niet alles al uitgekristalliseerd kan zijn – voor een omvangrijk project als dit is dat onmogelijk. Derhalve zal bij eenieder duidelijk moeten zijn dat ook dat stuk beoordeeld moet worden zonder dat alle vragen beantwoord zijn*.”

Reacties op de tussenrapportage

De bewoners

Er komt van bewoners, verenigd in de Stichting Bewonersbelangen Middenboulevard, een felle reactie (“De Stichting heeft met ongeloof en verbazing van de rapportage kennisgenomen”) op de tussenrapportage. In een brief aan de raad hekelt zij de procedure die wordt gehanteerd door het college. De brief bevat onder meer de volgende punten van kritiek:

- De raad worden geen inhoudelijke plannen ter toetsing voorgelegd, maar wordt alleen gevraagd te besluiten om het proces met Vesteda te vervolgen zoals ‘bedoeld’. Bovendien zal bij het verschijnen van het RFP nog niet alles uitgekristalliseerd zijn, zodat er nauwelijks toetsing kan plaatsvinden*. ”Het moment dat de raad uitzicht heeft op de consequenties van waarover zij gevraagd wordt een besluit te nemen, wordt steeds verder naar de toekomst geschoven.”*
- Het college gaat er ten onrechte van uit dat bewoners zich bij de plannen moeten neerleggen. “*Het is echter een utopie hiervan uit te gaan; zoals de stichting de raad meermalen heeft doen weten (de laatste maal in onze brief van 19 mei 2004) biedt grootschalige door onteigening af te dwingen sloop geen toekomstvol perspectief omdat betrokkenen daarmee geen genoegen kunnen en zullen nemen en dit tot zeer langdurige juridische procedures zal leiden waarbij de juridische onderbouwing van een op (mogelijke) onteigening gebaseerd bestemmingsplan aan de orde zal komen.*”

- Het college schuift haar verantwoordelijkheid af op de stuurgroep. De stichting concludeert: "*Het college geeft 'carte blanche' aan de projectwethouder en Vesteda zonder verantwoordelijkheid te nemen voor het beoogde eindresultaat*."
- De plannen zijn nog erg onduidelijk en de hoogte van de schadeloosstelling aan bewoners roept veel vragen op.

Reactie van de raad:
De raad komt naar aanleiding van de tussenrapportage op 17 juni 2004 met een amendement waarin ze het college verzoekt:
- zo snel mogelijk een ontwerp-RFP voor te leggen;
- een duidelijk visueel plan te presenteren, zodat op uitgangspunten getoetst kan worden;
- een adequaat en ruimhartig Garantieplan voor te leggen, waarbij duidelijk wordt wat de bijdragen zijn van derden/subsidiegever(s);
- duidelijkheid te verschaffen over de opstelling van betrokkenen over Garantieplan bij sloop;
- te rapporteren hoe de realisatiefase in praktijk zal worden gebracht en het presenteren van haalbaarheidsstudies inclusief een financieel overzicht.

Ontwerp Ruimtelijk Functioneel Plan (RFP) en Garantieplan (oktober en november 2004)
In oktober en november 2004 worden door de Stuurgroep Middenboulevard het ontwerp-RFP deel 1 (populaire versie) en deel 2 (gedetailleerde versie) gepresenteerd. Daarnaast verschijnt – als ruimhartige tegemoetkoming aan de bewoners – als bijlage ook het Garantieplan voor eigenaren, waarin de garantieregelingen voor betrokkenen uit dit gebied staan beschreven.[28]
Het RFP is een verdere vertaalslag van de tussenrapportage. Het college spreekt zijn voorkeur uit voor het duinmodel.[29] In het hoofdstuk over de financiële haalbaarheid van het plan blijkt dat voor het - in de tussen-rapportage geconstateerde – tekort nog geen dekking is gevonden. Het college legt uit dat "*een kostendekkende situatie slechts is te bereiken indien een zeer fors programma in een zeer hoge dichtheid wordt gerealiseerd. Gezien de kwaliteitsdoelstellingen die elders in het Ruimtelijk Functioneel Plan zijn aangegeven, is het realiseren van een dergelijk fors programma niet wenselijk. Binnen de zoekruimte voor de toekomstige stedelijke kwaliteit van de Middenboulevard moet dan ook rekening worden gehouden met een structureel financieel tekort. Uit de financiële analyses van de ruimtelijke modellen is reeds gebleken dat er tekorten zijn. Ten opzichte van dit tekort is op voorhand geen concrete dekking te benoemen. Wel zijn landelijke en Europese subsidies mogelijk indien het plan ten minste voldoet aan de gestelde voorwaarden en tijdslimieten*."

---

[28] Deze tegemoetkoming betekende ook een flinke toename in de exploitatielasten. In februari 2005 wodt ook het Garantieplan voor erfpachters gepresenteerd.

[29] Er wordt hier niet expliciet gesproken over duinmodel plus, maar uit latere stukken blijkt hiervoor wel gekozen te zijn.

Verder wordt in het RFP aangegeven dat de herstructurering van groot algemeen belang is voor de gemeente Zandvoort. Het college is van mening dat individuele belangen hiervoor moeten wijken. Om de plannen te realiseren moet particulier bezit worden aangekocht, waarbij dwangmiddelen noodzakelijk kunnen zijn. Het verwerven "*gebeurt in eerste instantie langs minnelijke weg. In het uiterste geval kan de gemeente via een gerechtelijke uitspraak een aankoop forceren*."

Het college organiseert op 15 november 2004 een informatiebijeenkomst met de raad, waarbij het RFP wordt toegelicht. In de bijeenkomst wordt door het college aangegeven dat "*de onderdelen van het amendement stapsgewijs worden ingevuld.*"[30]

Negatieve reacties op het ontwerp-RFP
Het RFP wordt bij veel raadsleden en bewoners niet goed ontvangen. Er volgt een periode van brieven en moties van raadsleden waarop het college weer reageert. Ook bewoners laten via brieven aan raadsleden en college en door middel van demonstraties van zich horen.[31] Ook de lokale en regionale pers heeft aandacht voor de plannen en de reacties die het oproept.

De raad
Eind 2004 sturen onder meer de raadsleden Gert-Jan Bluijs (CDA) en Wilfred Tates (VVD) ieder een verontwaardigde brief (e-mail) naar het college.
Bluijs verwijt het college misleiding op de gemeentelijke website, onvoldoende informatie over de grondexploitatie en hij wil meer informatie over de concrete vervolgstappen (verwijzend naar het amendement en de intentieovereenkomst met Vesteda). Het college belooft in een reactie (brief van 4 januari 2005) onder meer een aparte bijeenkomst voor de raad over de grondexploitatie.[32]
Tates verwijt in zijn brief het college er niet in geslaagd te zijn voldoende draagvlak te creëren en dat het project daardoor in een impasse is geraakt.[33]
Het college geeft in een reactie aan (brief van 4 januari 2005) dat de conclusie van een impasse te voorbarig is.

---

[30] Bron: Brief van college aan raadslid Bluijs (4 januari 2005). Van de bijeenkomst op 15 november heeft de gemeente geen verslag in haar bezit.

[31] Onder meer op 26 mei 2005. Op die dag is er ook een extra belegde bijeenkomst van de Integrale commissie Raadszaken.

[32] Deze komt er ook: op 9 maart 2005 wordt aan de Integrale Commissie Projecten en Thema's en door bbn adviseurs over de grondexploitatie een presentatie gegeven. In de bijeenkomst wordt, als reactie op de kritiek dat de informatie over de grondexploitatie onvoldoende is, ook uitgelegd dat exploitatieberekeningen vertrouwelijk zijn.

[33] Zo blijkt onder meer dat driekwart van de Zandvoorters die hun woning moeten afstaan voor nieuwbouwplannen, niet van plan zijn hun huis te verkopen (bron: Teletekst TV-NH, 26 oktober 2004).

Hans Ouwerkerk wordt ingehuurd: de meerderheid in de raad is tegen de plannen?

Het college kondigt in een brief (20 januari 2005) aan dat ze het nodig acht een externe procesbegeleider bij de planontwikkeling te betrekken. Men heeft oud-bestuurder Hans Ouwerkerk hiertoe bereid gevonden. De hoofdreden om een externe procesbegeleider aan te stellen, is "*om deuren te openen bij andere overheden en om helderheid te verkrijgen waar de gemeente Zandvoort op mag rekenen als de plannen zouden worden vastgesteld en de uitvoering ter hand wordt genomen.*" Ouwerkerk krijgt echter, na eigen aandringen, ook de opdracht een verkennend onderzoek uit te voeren naar de meningen/opvattingen van de fracties in de raad.

In februari 2005 presenteert Ouwerkerk zijn kritische bevindingen: [34]

- het RFP in de huidige opzet wordt niet, of met kleine meerderheid vastgesteld;
- poolontwikkeling wordt breed gedragen;
- de aandacht concentreert zich op woonontwikkeling;
- amendement 17 juni 2004 is onuitvoerbaar;
- besluitvorming omwille van betrokkenen is gewenst;
- draagvlak verdere uitwerking door college is minimaal;
- aanzienlijk tekort in exploitatie;
- complex project vergt professioneel opdrachtgeverschap.

Hij adviseert de gemeente ook om het vaststellen van het RFP uit te stellen en dit als uitgangspunt te nemen voor een verdere uitwerking. Verder beveelt hij aan om in te zetten op een nadere uitwerking van de polen, processubsidies te zoeken en zicht te geven op een vervolgtraject.

Naar aanleiding van de bevindingen van Ouwerkerk verschijnt er op 9 maart 2005 – voorafgaand aan een apart belegde bijeenkomst die avond van de integrale Commissie Projecten en Thema's – een artikel in het Haarlems Dagblad over het gebrek aan draagvlak bij de raad voor de plannen. De meerderheid blijkt tegen de huidige plannen te zijn, waaronder de oppositionele VVD en twee van de drie grote coalitiepartijen: het CDA en de Ouderen Partij Zandvoort (OPZ). Het Dagblad concludeert dat het wel heel gek moet lopen als het college vanavond niet besluit om de plannen in de ijskast te zetten. "*Tenzij ruimtelijke ordening-wethouder Michel Demmers en zijn collegegenoten op het laatste moment nog op de proppen komen met nieuwe argumenten vóór de uitvoering van hun boulevarddroom.*"

Uit het verslag van de bijeenkomst van de Integrale Commissie Projecten en Thema's van 9 maart 2005 blijkt dat de meningen in de commissie nog zeer verdeeld zijn. De planvorming gaat echter door, in tegenstelling tot wat het Haarlems Dagbad vermoedde. De door bbn adviseurs gegeven presentatie over de grondexploitatie heeft bij verschillende raadsleden "*een bodem gegeven voor de verwachting dat het project met de nodige inspanningen*

[34] Hans Ouwerkerk rapporteert zijn bevindingen in Powerpoint. Er is geen schriftelijke rapportage.

uitvoerbaar is".[35] Raadslid Toonen van de PvdA constateert in de vergadering dat "*de financiële tekorten hem meevallen*". In de vergadering is bij een aantal mensen twijfel of de weerstand van de bewoners echt zo groot is. Daarnaast is het college benieuwd naar het alternatieve plan van de CDA-fractie, dat de partij spoedig zal presenteren. Wethouder Demmers zegt toe snel met een uitgewerkt RFP en een ontwerpbestemmingsplan te komen.

De fractie van coalitiepartij CDA wil aanpassingen in de plannen

In maart komt het CDA met een eigen initiatiefvoorstel voor het RFP. Het heeft daarvoor een alternatief plan voor de Middenboulevard ontwikkeld. Ook door de integrale commissie van 9 maart zijn kanttekeningen geplaatst. Op 22 maart 2005 reageert het college in een brief aan de raad op de kritiek.[36] Volgens het college is de kritiek op het RFP drieledig:

1. *Het RFP op deze wijze ingevuld, voldoet niet aan de Structuurschets en aan de Nota van Uitgangspunten 2002.* [37]
2. *Het RFP krijgt geen draagvlak onder de bewoners, er is geen overleg geweest en de plannen zijn niet in samenwerking met de bewoners ontwikkeld.*
3. *Er is een financieel gat, dat onder meer leidt tot een groot risico voor de gemeente*.

Het college geeft vervolgens antwoord op elk kritiekpunt:
Ad.1) Het college vindt dat het RFP wel voldoet aan de gestelde kaders.
Ad. 2) Het college vindt dat draagvlak "*niet synoniem is aan instemming, maar* [dit] *bestaat ook uit begrip voor de noodzakelijke ingrepen*". […] *Het college ziet mogelijkheden om een proces in te richten dat recht doet aan de wens om de positie van de betrokkenen volwaardig in te vullen en ruimte te geven. Maar naar de opvatting van het college is er echter geen logica en geen noodzaak om al deze besprekingen afgerond te hebben voor een besluit van de raad over de inrichtingsprincipes van het gebied."*
Ad. 3) "*Het college is open geweest over de grondexploitatie. Zij heeft in de presentatie aangegeven dat er nog een gat te dichten is, maar in een overzicht van activiteiten ook laten blijken dat er kansen zijn. De brief van BNG/OPP geeft aan dat er optimaliseringsmogelijkheden zijn en het college zegt toe ook over de inzet van eigen middelen een voorstel te doen*." [38]

---

[35] Bron: raadsvoorstel vaststelling RFP, 29 maart 2005.
[36] Het standpunt van het college van B en W, 22 maart 2005.

[37] Het CDA stelt in de begeleidende brief van het initiatiefvoorstel aan de raad dat de woningbouwplannen in het RPF – gepresenteerd op 15 november 2004 in een bijeenkomst met de raadsleden – "*zeer sterke mate de overhand heeft gekregen op het oorspronkelijke uitgangspunt: "de opwaardering van de kwaliteit van de badplaats Zandvoort te beginnen bij de polen en vervolgens te vernieuwen zodra er draagvlak is*."

[38] De brief van de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG/OPP) heeft de gemeente tot op heden niet kunnen terugvinden. BNG/OPP krijgt later de opdracht voor een second opnion, zie volgende pagina's.

Het college constateert vervolgens – onbedoeld – een lastig dilemma voor de raad: "*Het college proeft dat de raad begrip heeft voor het gegeven dat zonder raadsbesluit de daadwerkelijke subsidies niet binnenkomen*."
Het college geeft verder aan geen risico te willen nemen. Men belooft dan ook verder te zoeken naar het beperken van het tekort (niet alleen door subsidies, maar ook door het optimaliseren van de opbrengsten en door mogelijke besparingen). Ook wil het college "*niet eerder tot de invulling van een deelgebied overgaan dan nadat er voldoende middelen zijn*".

Alles overwegend, zo besluit het college, wil het "*voor een model kiezen met een eerste uit te voeren concreet pakket (de polen, Watertorenplein, de boulevard) op grond van het kwaliteitsniveau en het inrichtingsprincipe van het duin(plus)model en de vertaling die dit heeft gekregen in het RFP. De overige delen worden op grond van dezelfde uitgangspunten in overleg met de betrokkenen ingevuld en gestart zodra daar financiële zekerheid over is.*"

Een vaststelling van het RFP komt steeds dichterbij (29 maart 2005)
In een brief van 29 maart laat Vesteda weten in te stemmen met het ontwerp-RFP van oktober 2004. Tevens onderschrijft Vesteda het standpunt van het college, verwoord in de brief van 22 maart.
Op 29 maart dient het college bij de raad ook een voorstel in om te komen tot vaststelling van het RFP (inclusief Garantieplan) en over te gaan naar de tweede fase. Daarbij merkt zij onder meer het volgende op:
- dat op basis van het amendement een aantal activiteiten door het college is uitgevoerd;
- dat ze heeft geleerd van de commissiebijeenkomst van 9 maart: inhoudelijk wordt het duin(plus)model door de raad gesteund, de kosten van het Garantieplan zullen in de grondexploitatie worden opgenomen en het college stelt naar aanleiding van opvattingen in de raad voor "*geen fases in te stappen voordat de financiële dekking volledig is*";
- dat het college een snelle besluitvorming van het RPF wil en daarom afziet van een inspraakronde, omdat ze al voldoende zicht heeft op wat er leeft en, ten tweede, is het RFP een "*kaderstellend stuk met uitgangspunten dat zijn invulling pas nadien krijgt*";
- er financieel geen overschrijding van het project zal plaatsvinden.

De fracties van de coalitiepartijen CDA en PvdA zijn nog niet overtuigd: de motie van 19 april 2005
In een reactienota (5 april 2005) reageert de CDA-fractie op het standpunt van het college van 22 maart en van het raadsvoorstel van 29 maart. Zij trekt hierbij de conclusie "*dat vanuit stedenbouwkundig oogpunt het wel een acceptabel plan kan zijn, maar dat de voorgestelde planmatige aanpak en de financiële planning onhaalbaar en niet realistisch zijn*". Zij vervolgt verder dat de plannen leiden tot een onverantwoord groot tekort en zeer grote risico's, zowel juridisch als financieel, voor de gemeente Zandvoort. Zij vindt dat het geringe draagvlak onder bewoners de risico's op een financieel debacle verder vergroot en ze vindt het Garantieplan niet ruimhartig genoeg. Ook met name de PvdA zou hier meer duidelijkheid over wensen.

De fracties van het CDA en PvdA dienen op 19 april een gezamenlijke motie in. Hierbij wordt het college opgeroepen om met een nieuw raadsvoorstel te komen. Hierin wordt onder meer verzocht het RFP op een aantal inhoudelijke punten aan te passen,[39] het Garantieplan te verruimen, een second opinion door de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG/OPP) te laten uitvoeren inzake de grondexploitatie, meer varianten in grondexploitatie te laten doorberekenen en de fracties wensen dat er een extra integrale commissievergadering wordt belegd.[40]

Op 17 mei reageert het college op de motie met de Nota van Wijzigingen RFP en Garantieplan Middenboulevard. In de notitie blijkt dat het college op veel punten aan de motie zal voldoen. De Vuurboetstraat verdwijnt uit de planvorming, er komen nieuwe bepalingen in het Garantieplan, BNG/OPP zal voor de grondexploitatie een second opinion uitvoeren en de financiële consequenties per deelgebied in fase 2 worden ter besluitvorming aan de raad voorgelegd. Het college benadrukt dat ze geen gebiedsdelen in ontwikkeling neemt voordat er voldoende financiële dekking is.

Het RFP kan eindelijk worden vastgesteld: 9 juni 2005

De beloftes die op 17 mei worden gedaan, worden vertaald in de vaststelling door de raad van het RPF op 9 juni 2005.
Een van de directe politieke gevolgen van de vaststelling is dat wethouder Van Leeuwen van OPZ zijn functie neerlegt, omdat zijn fractie tegen het RFP stemt. Ook wordt er van projectwethouder gewisseld; Hogendoorn (CDA) neemt de portefeuille Middenboulevard over van Demmers (GBZ), zodat de laatste uit de politieke wind wordt gehouden.

Aan de slag met het RFP

Na de vaststelling door de raad wordt een begin gemaakt met de uitvoering van het RFP. Er volgen in juli en september voortgangsbulletins van de projectwethouder. Op 14 september komt het college met een reactie van alle ingekomen brieven van bewoners en andere betrokkenen. Het college onderstreept hierin nogmaals dat ze geen financiële risico's zal nemen. Ze zal daarom in deelfases werken en alleen starten in de delen die een positief financieel resultaat opleveren. Het college geeft daarnaast aan dat het terdege beseft dat de grondopbrengsten niet voldoende zullen zijn om de tekorten op de exploitatie goed te maken. Maar ze vertrouwen op geldstromen van derden, want het college gelooft er stellig in dat zij middelen zullen krijgen: *"Omdat de kwaliteit van het plan en de aansluiting bij rijks- en provinciebeleid twee belangrijke 'verkoopargumenten' zijn*".[41]

---

[39] Het gaat naast enkele gedetaillieerde aanpassingen ook om de wens dat de omgeving van de Vuurboetstraat alleen nog geldt als woonverbetergebied.

[40] Deze zal plaatsvinden op 26 mei.

[41] Nergens blijkt uit de stukken dat harde toezeggingen hierover gedaan zijn, uitgezonderd gedeputeerde Hooijmaijers, die bij een bezoek aangaf dat er voor Zandvoort subsidies beschikbaar zijn, onder meer in het kader van de stedelijke vernieuwing (bron: Voortgangsbulletin II Middenboulevard, 5 september 2005).

Tot aan de verkiezingen van 2006

Tot aan de verkiezingen stelt de raad op voorstel van het college enkele besluiten vast wat de Middenboulevard betreft. Deze worden hieronder kort behandeld:

- Het Plan van Aanpak erfpacht en gronduitgifte Middenboulevard wordt op 31 januari 2006 vastgesteld door de raad. Dit betekent dat onderhandelingen met de betrokkenen kunnen beginnen.
- De raad stemt eveneens op 31 januari in met de start van de tweede fase van het RFP. Hierbij gaan ze er eveneens mee akkoord dat de door de BNG/OPP geleverde ‘second opinion’ beschouwd kan worden als een rapportage die de lijn van het RFP ondersteunt (zie inzet).

In december 2005 wordt door de raad ook de Nota grondbeleid gemeente Zandvoort 2006 vastgesteld. In de nota wordt aangegeven dat de gemeente in principe een actief grondbeleid voert. Erfpacht is één van de instrumenten om grond in eigendom te houden: “*Per te ontwikkelen gebied of locatie zal tijdig in het ontwikkelingsproces duidelijkheid moeten komen over de planaanpak ten aanzien van grondbeleidaspecten en zullen afwegingen over in te zetten instrumenten moeten worden gemaakt.”*[42]

Haalbaarheidsstudie Middenboulevard, Gemeente Zandvoort in samenwerking met O.P.P. Ontwikkelings- en Participatiebedrijf Publieke sector BV (dec. 2005) (inclusief marktonderzoek Rigo)

De algemene conclusie van dit onderzoek is dat ze de door bbn adviseurs opgestelde grondexploitatie bij de geformuleerde opdracht als een reële financiële vertaling van het RFP beoordelen. Er worden door O.P.P. wel enkele nuanceringen aangebracht, onder andere:

- verwervingskosten/plankosten op verschillende vlakken te laag ingeschat;
- de grondopbrengst wordt te laag ingeschat;
- eventuele kosten en opbrengsten zijn buiten de financiële onderbouwing gelaten.

Uit hun eigen financiële analyse concludeert O.P.P. onder andere:

- dat de haalbaarheid van de plannen sterk afhankelijk is van de mate waarin de woningen kunnen worden gerealiseerd;
- om tot een gezonde exploitatie van het pakket projecten conform de meest recente marktinzichten te komen, dienen forse subsidiestromen te worden aangeboord;
- een verhouding naar meer woningen in het topsegment zal positieve gevolgen hebben voor de financiële haalbaarheid van de plannen.

[42] Bron: Plan van Aanpak erfpacht en gronduitgifte Middenboulevard, november 2005.

3 VAN DE RUIMTELIJK FUNCTIONELE VERKENNING NAAR EEN BESTEMMINGSPLAN

3.1 De collegeperiode 2006-2010

De kaarten worden opnieuw geschud

Bij de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2006 is Gemeente Belangen Zandvoort (GBZ), de partij van verantwoordelijk wethouder Demmers, de grote verliezer. Ook het CDA, met Hogendoorn nog als interim projectwethouder, verliest. Daarentegen is de OPZ, de partij die fel tegen de plannen was gekant, de grote winnaar. Ook de VVD, die tegen de plannen oppositie voerde, wint. In de nieuwe coalitie, bestaande uit de VVD, de OPZ en de PvdA, levert de OPZ de portefeuillehouder, Marten Bierman, voor Middenboulevard. Het nieuwe politieke landschap heeft grote consequenties voor de plannen voor de Middenboulevard.

Raadsopdracht (april 2006)[1]

Om te komen tot een uitvoeringsprogramma 2006-2010 geeft de raad het college een kader van twaalf punten mee voor het project Middenboulevard.[2] De belangrijkste opdracht is om de plannen te heroverwegen.[3]

Heroverweging van de plannen (oktober 2006)

De bestaande plannen worden deels teruggedraaid (het ingaan van de tweede fase wordt herroepen) en aangepast. Het college stelt in september 2006 de Nota Heroverweging RFP Middenboulevard tot Ruimtelijk Functionele Verkenning Middenboulevard (RFV) op, die op 31 oktober 2006 door de raad wordt vastgesteld. De nota beschrijft de aanleiding van de heroverweging, op welke punten de plannen worden aangepast en waar deze onveranderd blijven en de gevolgen van de heroverweging voor het Garantie- en bestemmingsplan.

De aanpassingen

De grootste aanpassing die de gemeente doorvoert, is een andere benadering van het middengebied. De nadruk van de herstructurering komt in eerste instantie te liggen op de ontwikkeling van de polen. De sloop- en nieuwbouwplannen voor het middengebied komen te vervallen. "*Het middengebied moet afwijkend van de polen worden ingevuld. Of dit echter nog steeds een duingebied zal worden, zal goed moeten worden bekeken. Dit is echter inhoudelijk zo diepgaand dat dit niet in deze heroverweging is te doen […] Om deze reden*

[1] "Raadsopdracht. Om te komen tot een uitvoeringsprogramma van het college 2006-2010". Vastgesteld op 13 april 2006

[2] Het college zal zich hier in de verder planvorming vaak op beroepen. Bron: ambtelijk aangegeven in het gesprek van 19 december 2011.

[3] Zie inzet B1.8

zal dit gebied positief bestemd worden in het ontwerp-bestemmingsplan. Wel zal sprake blijven van een wijzigingsbevoegdheid.[4] [5]
Het gevolg van deze veranderingen is ook dat "*er wordt aangestuurd op een andere fasering in tijd, om de middengebieden letterlijk en figuurlijk meer rust te geven. Ervan uitgaande dat de polen en het Watertorenplein ontwikkeld worden met een positief resultaat, kan rente hierover worden verkregen voor zolang de ontwikkelingen nog niet verder gaan*."[6]
Om tot een sluitende grondexploitatie te komen, bepaalt men dat hoger gebouwd mag worden op de polen dan in het RFP, zodat op andere plekken, zoals het middengebied, lager of in mindere dichtheden gebouwd kan worden.

Overeenkomstig het RFP
In de nota wordt ook het woonprogramma besproken. Het nieuwe college geeft aan dat in het RFP – vanuit het perspectief van de woningbehoefte – wordt gerekend met te grote vloeroppervlaktes. Toch wil ook dit college vasthouden aan dezelfde oppervlaktes vanwege de parkeernorm en vanwege de kosten: "*Het maken van kleinere woningen is niet iets wat de exploitatie ten goede komt."*
De parkeerbalans blijft overigens net als in het RFP een probleem, omdat de polen alleen niet kunnen voorzien in de behoefte. Het middengebied en het stationsplein (ondergronds parkeren) blijven hiervoor noodzakelijk.
Wat ook niet verandert ten aanzien van het RFP, is de behoefte aan derde geldstromen: "*Overmaat aan bebouwing zal kunnen worden voorkomen naarmate externe subsidie meer in het verminderen van het tekort op de grondexploitatie kan voorzien."*

Het Garantieplan
Het college stelt bij de heroverweging ook voor het Garantieplan te laten vervallen. *"Met het intrekken van het Garantieplan wordt een signaal gegeven naar betrokkenen dat het gebied vooralsnog met rust wordt gelaten."* De raad stemt echter niet in met dit voorstel.[7]

Onderzoeken financiële haalbaarheid
De gemeente beslist verder dat de haalbaarheidsstudie Middenboulevard van BNG/OPP, de financiële onderbouwing van het project en de realiteitswaarde van de toekenning van subsidies nog aan "een kritisch onderzoek worden onderworpen".

---

[4] De gemeente besluit daarnaast ook dat voor het project Middenboulevard gedwongen sloop via onteigening komt te vervallen, met uitzondering van de situatie waarin 75 procent van de eigenaren/zakelijk gerechtigden in een uitwerkingsgebied daarmee instemt. Dit wordt later aangepast in een 75-procentsnorm om een plan te mogen wijzigen, waarmee indirect sloop ook mogelijk werd. Zie ook de volgende pagina.

[5] Bij het vaststellen van het eerdere RFP (9 juni 2005) is ook besloten tot een wijizgingsbevoegdheid.

[6] Over de fasering geeft het college onder andere aan: "De gemeente moet duidelijk maken dat er o.a. vanwege de fasering niet binnen 10 jaar gekomen zal worden tot ontwikkeling."

[7] Het garantieplan komt pas in 2010 te vervallen bij de Nota Herontwikkeling en Verwerving van 2010.

Discussie over de wijzigingsbevoegdheid middengebied

De wijzigingsbevoegdheid voor het middengebied roept veel discussie op.[8] De raad wil de wijzigingsbevoegdheid inperken door een 75-procentsnorm op te leggen. Deze houdt in dat er alleen wijziging mogelijk is indien 75 procent van de eigenaren en/of zakelijk gerechtigden ermee instemt. Er wordt ambtelijk gewaarschuwd dat deze norm juridisch niet standhoudt.[9]

Het ontwerpbestemmingsplan wordt vastgesteld (8 mei 2007)

Het college heeft in de heroverweging aangegeven dat doorgegaan moet worden met het bestemmingsplanproces waar men al sinds het RFP mee was gestart.

Inzage ontwerpbestemmingsplan

Vanaf 11 december 2006 ligt het ontwerpbestemmingsplan ter inzage.

Hoorzitting ontwerpbestemmingsplan

In februari 2007 vindt er door de raadscommissie bestemmingsplannen een openbare hoorzitting plaats, gevolgd door een advies aan de raad op 27 maart. De hoorcommissie plaatst in de inleiding van haar advies enkele kanttekeningen. Onder meer wordt betreurd dat "*ten tijde van de behandeling van de zienswijzen niet beschikt kon worden over gegevens met betrekking tot de grondexploitatie*."

Een advies van de hoorcommissie is om gewenste wijzigingsbevoegdheden in de verschillende deelgebieden niet op te nemen in het bestemmingsplan. Zij motiveert dit per deelgebied telkens als volgt: "*Gezien de beperking die de gemeenteraad zich heeft opgelegd door ook de toepassing van de wijzigings-bevoegdheid afhankelijk te stellen van de instemming van 75 procent van de eigenaren en/of zakelijk gerechtigden, voelt de hoorcommissie niet voor het opnemen van deze wijzigingsbevoegdheid."* Het college geeft gehoor aan het advies. De raad wil echter de wijzigingsbevoegdheid afhankelijk blijven stellen van minimaal 75 procent draagvlak en wil dit expliciet als randvoorwaarden in het bestemmingsplan opnemen, dit zeer tegen de wens van het college in. Het college motiveert haar argumenten uitgebreid in een reactie (17 april 2007) op het raadsvoorstel.[10]

75-procentsnorm bij wijziging

De wijzigingsbevoegdheid bij instemming van 75 procent van de eigenaren roept veel inspraakreacties op, zo blijkt uit de toelichting van het bestemmingsplan. De Kamer van Koophandel vraagt zich bijvoorbeeld af of dit niet naar vijftig procent bijgesteld kan worden bijgesteld om investeerders meer zekerheid te geven. Als reactie hierop geeft het college onder meer aan dat de gemeente inmiddels al begonnen is met de aankoop van panden.* "*Door een actief aankoopbeleid zal het*

[8] Zie voor de betekenis van wijzigingsbevoegdheid de begrippenlijst.

[9] Bron: gesprek van 24 november 2011.

[10] Bron: gesprek van 19 december 2011.

percentage kunnen worden bereikt en de wijziging of uitwerking gestalte kunnen krijgen."

* In het gesprek van 24 november 2011 gaven de ambtenaren aan dat de aankoop van de panden al plaatsvond ten tijde van het RFP. Er werd toen tegemoetgekomen aan de oproep om bewoners te helpen die hun huis niet konden verkopen vanwege de onzekerheid over de plannen.

Financiële haalbaarheid
In de toelichting van het bestemmingsplan wordt ook een hoofdstuk gewijd aan de uitvoerbaarheid van de plannen. Op basis van actuele berekeningen gaat men uit van een tekort van circa zes miljoen euro op de grondexploitatie. Toch is men positief gestemd: *"Vanwege een aantal aspecten, bijvoorbeeld de lange looptijd van het plan (circa tien jaar) en het aflopen van een groot aantal tijdelijke erfpacht-overeenkomsten, bestaat het uitzicht dat het thans geraamde tekort uiteindelijk kan worden teruggebracht tot een acceptabel niveau."*
Daarnaast geeft de gemeente aan dat ze – wederom – grote verwachtingen heeft bij het binnenhalen van subsidies. Als onverhoopt geen of onvoldoende subsidies beschikbaar komen, *"dan zijn er in de exploitatieberekening van het plan (of de planonderdelen) nadere sturingsmogelijkheden binnen de kaders en uitgangspunten van het bestemmingsplan en de RFV die ertoe kunnen leiden dat de grondexploitatie sluitend kan worden gemaakt".*
De gemeente wil starten met de deelgebieden die een positief grondexploitatiesaldo genereren. De gemeenteraad beslist daarbij steeds zelf om een deelplan in exploitatie te nemen.

Vaststelling ontwerpbestemmingsplan (8 mei 2007)
Het ontwerpbestemmingsplan wordt op 8 mei 2007 vastgesteld door de raad. De raad heeft onder meer naar aanleiding van alle discussies in de lente van 2007 omtrent de wijzigingsbevoegdheid besloten om de wijzigingsbevoegdheden voor het middengebied in zijn geheel uit het bestemmingsplan te verwijderen.[11]

De provincie Noord-Holland geeft geen goedkeuring aan het bestemmingsplan (8 januari 2008)
De provincie Noord-Holland is kritisch over de procedure en inhoud van het bestemmingsplan en ziet zich genoodzaakt "de goedkeuring integraal aan het plan te onthouden". Ze geeft hiervoor de volgende redenen:[12]

a) het bestemmingsplan is ingrijpend gewijzigd vastgesteld;
b) de wettelijke paragraaf is onvoldoende uitgewerkt;
c) Binnen het plangebied kan op basis van de ontwikkelingen die het bestemmingsplan mogelijk maakt, onvoldoende in de parkeerbehoefte worden voorzien en dit kan leiden tot ongewenste ontwikkelingen;
d) de economische uitvoerbaarheid van het plan is niet tijdig inzichtelijk gemaakt.[13]

---

[11] Er is ambtelijk in de periode verschillende malen gewaarschuwd.

[12] A t/m d zijn letterlijk geciteerd.

[13] Volgens de gesproken ambtenaren was het voorontwerp van het bestemmingsplan wel goedgekeurd door de provincie. De raad heeft daarna nog wijzigingen aangebracht, zoals de wijzigingsbevoegdheid.

2008: een relatief rustige periode
Wat betreft nota's en besluiten volgt na de afkeuring van het bestemmingsplan begin 2008, een relatief rustige periode voor de planontwikkeling van de Middenboulevard. Voor Zandvoort wordt er gewerkt aan een nieuwe structuurvisie. In het voorjaar worden in dit verband een koersnotitie en een dialoognotitie gepresenteerd door het college.[14] Door de Rekenkamer Zandvoort wordt in september 2008 een onderzoek gepresenteerd naar het grondbeleid van de gemeente.[15] De conclusie van het rapport is onder meer dat op projectniveau de raad ruim voldoende informatie van het college krijgt om de ontwikkeling en uitvoering van projecten te kunnen (bij)sturen en controleren. De raad wordt volgens het rapport echter niet periodiek geïnformeerd in welke mate de doelstellingen van het grondbeleid worden bereikt. De raad wordt onder meer aanbevolen duidelijkere kaders voor het grondbeleid vast te stellen, waarbij ook beleid moet worden geformuleerd voor publiek-private samenwerking.

Samenwerking tussen gemeente en Vesteda opgezegd (augustus 2008)
Er is in 2008 één cruciaal moment in het project Middenboulevard. Augustus 2008 – wanneer de kredietcrisis wereldwijd serieuze vormen aanneemt – loopt de samenwerking met Vesteda spaak. In een gezamenlijke verklaring op 17 november 2008 zeggen de gemeente en Vesteda hun samenwerking op. De belangrijkste reden ligt in de afkeuring van het bestemmingsplan door de provincie. Vesteda heeft daardoor niet op korte termijn zicht op de realisatie van een concreet project. Ook wordt in de verklaring aangegeven dat daardoorheen ook nog het ontwikkelingstraject rondom de kustversterking speelt (zie inzet) en het gegeven dat de Middenboulevard nogal verschillende eigendomssituaties kent.
Verantwoordelijk wethouder Bierman laat zich door de tegenslagen niet uit het veld slaan. In november 2008 verklaart hij in een interview dat de investeerders in de rij staan sinds Vesteda afhaakte: "*Bouwers willen en moeten juist a-cyclisch investeren. Een inzakkende markt is dus goed voor de bouw. Je moet namelijk zorgen dat je werk houdt in die periode.*"

Sterkte en zwaktes van de gemeente Zandvoort
In december 2008 verschijnt er voor het eerst de jaarlijkse Projectupdate Middenboulevard van de projectgroep aan de raad. In de update van 2008 komt ook een SWOT-analyse van de gemeente Zandvoort als organisatie voor. Hierin worden zwaktes genoemd als: moeizame besluitvorming, cultuur van weinig nee zeggen, kleine organisatie: ontbreken interne expertise. Ook worden risico's voor het project Middenboulevard benoemd: tijdsdruk op bestemmingsplan versus boogde kwaliteit/ambitie, onvoldoende krediet, interne werkdruk, tijdsdruk door aflopen eerste erfpachten in 2013 en discussie en onzekerheid over de kustversterking (zie inzet).

---

[14] Dit zal uitmonden in de Structuurvisie Zandvoort: Parel aan zee, die op 25 augustus 2009 wordt vastgesteld.

[15] Uitgevoerd door Rigo.

Discussies rond de waterkering en kustverbreding
Ingewikkeld en complex is het hele proces om de waterkering/kustversterking dat ook een grote rol speelde en speelt bij de herontwikkeling van Middenboulevard. Met name wanneer het gaat om ondergronds parkeren, want dat leidt immers tot gaten in de duinverdediging. Deze vorm van parkeren is van groot belang geweest voor de parkeerbalans in de plannen. Voor de kustversterking had bijvoorbeeld het duinmodel een groot voordeel, omdat dan ondergronds parkeren mogelijk is. Door het opspuiten van zand hoeft men immers niet onder het bestaande maaiveld te graven.
In 2006 bleek Zandvoort, zo kwam men er per toeval in 2007 achter bij de gemeente, een zwakke schakel in de waterkering. Er is in januari 2008 een project gestart om de kust te versterken. Op 30 augustus 2008 zou er een intentieverklaring tussen de gemeente zelf, Het Hoogheemraadschap van Rijnland, de provincie en het Rijk worden ondertekend om gezamenlijk een studie te verrichten. Maar vlak voor de ondertekening, zo kwam in een tweede toetsronde door het Hoogheemraadschap naar voren, bleek Zandvoort toch een veilige kustverdediging te hebben.
Recent, in 2010, is er een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) verricht naar strandverbreding. Het Hoogheemraadschap van Rijnland heeft echter naar aanleiding van een derde toetsronde aangegeven dat over de waterkering van Zandvoort geen oordeel kan worden gegeven omdat er geen officieel toetsinstrumentarium aanwezig is. Dit heeft mogelijk gevolgen voor de uitkomst van de MKBA. Het ontwikkelen van een toetsingsinstrument kost echter enkele jaren.
Betrokken ambtenaren, waar het bovenstaande ook is op gebaseerd, geven aan dat het hele proces rond de kustversterking en -verbreding flink vertragend werkt op de hele planvorming rond de Middenboulevard.

Er wordt gewerkt aan een nieuw bestemmingsplan
De raad wil op basis van wettelijke verplichtingen dat er binnen een jaar weer een nieuw bestemmingsplan komt.[16] In de periode december 2008 en januari 2009 vinden meer dan vijftien bewonersoverleggen plaats om draagvlak te krijgen voor een nieuw bestemmingsplan.

Er wordt gerekend aan een nieuwe grondexploitatie
In januari 2009 worden de Werkmodellen Rekenverkaveling gepresenteerd. Het zijn enerzijds haalbaarheidsstudies naar de grondexploitatie en anderzijds vormen deze de basis voor een verdere uitwerking in een plan. In februari komen ook de werkmodellen voor de parkeerbalans. Tijdens de raadsvergadering van 18 februari 2009, waarbij de werkmodellen worden vastgesteld, meldt de projectwethouder met trots dat grondexploitatieramingen sluitend zijn.[17] De werkmodellen zijn ook besproken met de bewoners.

Een nieuwe Nota van Uitgangspunten Middenboulevard
Voor het nieuwe bestemmingsplan van Middenboulevard wordt op 24 februari 2009 de Nota van Uitgangspunten Middenboulevard vastgesteld. In de nota worden onder meer de volgende uitgangspunten genoemd:
- het gebied Middenboulevard wordt integraal benaderd;

[16] De raad gaat tegen deze wettelijke bepaling niet in beroep. Bron: gesprek van 24 november en 19 december met ambtenaren.

[17] Bron: raadsvergadering van 18 februari 2009.

- de RFV is nog steeds het belangrijkste uitgangspunt als basisstrategie, maar op een aantal punten wijkt het af, zoals:
  - de polen en het middengebied worden in meer samenhang ontwikkeld;
  - op de polen en het Watertorenplein komt een meer actieve rol van de gemeente bij de ontwikkeling; in het middengebied zullen ontwikkelingen mogelijk worden door collectief particulier opdrachtgeverschap;
  - er wordt aansluiting gezocht bij de richting die zichtbaar is geworden bij de discussies over de nieuwe structuurvisie (dialoognotitie) en bij de inbreng in de bewonersbijeenkomsten.

Ook wordt 24 februari door de raad de Erfpachtnotitie vastgesteld. In de periode 2013-2019 loopt in het Middenboulevardgebied een aantal erfpachtcontracten af. Dit valt samen met de plannen om het gebied dan te ontwikkelen. De gemeenteraad heeft, zo blijkt uit het document, besloten dat de erfpachter zelf mag kiezen, nadat een koopprijs van de grond en een canon is voorgelegd, tussen koop of een nieuwe erfpacht. Hiervan uitgezonderd zijn de te slopen panden.[18]

Een nieuw bestemmingsplan (29 september 2009)

Op 26 maart 2009 presenteert het college op een informatieavond een nieuw ontwerpbestemmingsplan en een nieuwe beeldkwaliteitsnotitie aan de raad. In de Toelichting van het Ontwerp blijkt dat, als logisch gevolg van de uitgangspunten, voor het middengebied er een wijzigingsbevoegdheid is. Dit onder de voorwaarden dat particulieren initiatief nemen tot herontwikkeling en dat de financieel-economische haalbaarheid is aangetoond.
Ook wordt in de Toelichting aangegeven dat exploitatieraming voor het project positief is.

Op 6 augustus wordt er een hoorzitting gehouden door een raadscommissie. Indieners van een zienswijze kunnen deze toelichten en de raadsleden kunnen vragen stellen aan de indieners van de zienswijzen Op 2 september brengt de commissie naar aanleiding van de hoorzitting advies aan de raad uit. In een opmerking vooraf constateert de commissie dat enkele regels van het Bestemmingsplan in conflict zijn met de Wro. Het ontwerp maakt gebruik van de mogelijkheid die de Wro (Artikel 3.6) biedt om een plan flexibel te maken. In het ontwerp staat echter dat de uitwerkingsbevoegdheid is voorbehouden aan de gemeenteraad, terwijl in de Wro staat dat dit toebehoort aan het college.[19]

Op 29 september 2009 worden het bestemmingsplan en de beeldkwaliteits-notitie vastgesteld. Op 1 januari 2010 treedt het bestemmingsplan in werking. Het plan komt echter vanwege beroepsprocedures (onder meer over de

---

[18] Ook de erfpacht en Wet voorkeursrecht gemeenten (WVG) spelen een rol bij de vertraging van het proces-Middenboulevard, volgens de gesproken ambtenaren op 24 november. Het zijn volgens hen echter niet de hoofdredenen.

[19] Zie ook begrippenlijst.

uitwerkingsbevoegdheid) bij de Raad van State te liggen. Dit geeft oponthoud voor de verdere ontwikkeling van de Middenboulevard.[20]

Het belang van het Middenboulevardgebied in de regio krijgt meer nadruk (januari 2010)

Op 26 januari 2010 wordt een nieuwe structuurvisie door de raad vastgesteld. De 'Parel aan Zee plus' heeft als centrale visie om in te zetten op "*een gezonde toekomst, waarin Zandvoort een sterke positie binnen de regio heeft*". Zandvoort wil zich verder profileren als het metropolitane strand van Amsterdam en de regio. De herontwikkeling van de Middenboulevard is hierin een van de belangrijkste opgaven.[21]

Ook in de structuurvisie van de provincie Noord-Holland (vastgesteld door Provinciale Staten op 21 juni 2010) wordt Zandvoort als pilot gezien, als een badplaats die kan uitgroeien tot een bestemming met internationale allure.

Zandvoort vraagt voor haar visievorming ondersteuning van de provincie (februari 2010)

De gemeente heeft de Taskforce Ruimtewinst (TFR) van de provincie Noord-Holland gevraagd om concrete ideeën aan te dragen voor (deelgebieden van) het plangebied Middenboulevard.[22] Dit om de eigen visie op de Middenboulevard scherper te krijgen.

3.2 De collegeperiode 2010-heden

Het politieke landschap wijzigt bij de verkiezingen van maart 2010 niet zo ingrijpend als bij de vorige verkiezingen. De OPZ, de partij van wethouder Marten Bierman, komt echter wel in de oppositie. De nieuwe coalitie wordt gevormd door het CDA, de VVD en de PvdA. Wilfred Tates van de VVD neemt als wethouder de verantwoordelijkheid voor de Middenboulevard over van Marten Bierman.

Ontwikkelstrategie Middenboulevard

Op 5 oktober 2010 stelt de raad twee nota's vast:

- De ontwikkelstrategie voor Middenboulevard, opgesteld door adviesbureau Fakton. Per deelgebied wordt er een strategie geformuleerd, zodat ieder deelgebied 'op doelmatige en doeltreffende wijze' wordt aangepakt.

---

[20] Volgens de amtenaren van het gesprek van 24 november is het bestemmingsplan onder te grote tijdsdruk tot stand gekomen, waardoor ingeleverd is op de kwaliteit. Vanwege deze tijdsdruk heeft men geen beeldkwaliteitsplan gemaakt, maar een notitie. Momenteel, december 2011, wordt er gewerkt aan een beeldkwaliteitsplan.

[21] Bron: Convenant gemeente en provincie (2011). *Zandvoort Metropolitaan Strand*.

[22] Iedere gemeente kan verzoeken om een advies van de TFR als er een binnenstedelijke ontwikkeling niet of niet goed van de grond komt. Deskundigen van binnen en buiten de provincie stellen het advies in korte tijd op. Het behelst altijd een stedenbouwkundige verkenning en een ontwikkelstrategie. Het team streeft ook altijd naar […] een wending die het project plotseling nóg bijzonderder maakt, in ruimtelijke, strategische of verkeerskundige zin. Zo'n advies kost de gemeente geen geld (bron: website provincie Noord-Holland).

- De Nota Herontwikkeling en Verwerving. Deze vervangt het oude garantieplan uit 2005, dat is gebaseerd op een niet-goedgekeurd bestemmingsplan.

Ook stelt de raad in oktober een beeldkwaliteitsteam samen. Dit team gaat werken aan een beeldkwaliteitsplan. Eind 2010, begin 2011 wordt een cultuurhistorisch onderzoek verricht naar het Middenboulevardgebied.[23] Het doel is om tot aanbevelingen te komen voor een Programma van Eisen voor het beeldkwaliteitsplan. Daarnaast moet er ook een Plan voor de Openbare Ruimte nog ontwikkeld gaan worden.

Gemeente en provincie tekenen convenant (september 2011)

Op 30 september 2011 tekenen de gemeente en de provincie een convenant om verder gezamenlijk op te trekken onder de projectnaam: 'Zandvoort Metropolitaan Strand.' De functie van Zandvoort als dé badplaats van de metropoolregio Amsterdam wordt hierin benadrukt. Voor de Middenboulevard (onder de nieuwe naam 'Entreegebied Middenboulevard')[24] gaat men een gezamenlijk uitvoeringsprogramma opstellen.[25] Ook is de intentie om de gemeente Amsterdam, die het belang van Zandvoort voor de metropoolregio erkent, bij de gebiedsontwikkeling te betrekken.'

Uitspraak van Raad van State (december 2011)

De Raad van State doet op 7 december 2011 een uitspraak waarbij ze onder meer het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan van 29 september door raad op een groot aantal onderdelen vernietigt. Een beslissing is onder meer dat uitwerkingsbevoegdheid is voorbehouden aan het college en niet de raad.[26]

De raad heeft al eerder aangekondigd dat, wanneer de uitspraak van de Raad van State voor de gemeente negatief zou uitvallen, ze de hele gebiedsontwikkeling van Middenboulevard gaat heroverwegen.[27]

---

[23] Uitgevoerd door Bureau Tijdlijn & Bureau voor Bouwhistorie en Architectuurgeschiedenis (februari 2011).

[24] Het stationsgebied wordt nu ook in de plannen betrokken.

[25] Het doel is deze uiterlijk in december 2012 vastgesteld te hebben door het college van B en W en Gedeputeerde Staten.

[26] Bron: gesprek van 19 december 2011.

[27] Idem.

4 VOORLOPIGE CONCLUSIE

4.1 Voorlopige conclusies

De feitenreconstructie van het project Middenboulevard (1996-heden) levert een aantal voorlopige conclusies op. Voorlopig, omdat er nog een vervolgonderzoek zal plaatsvinden waardoor conclusies mogelijk aangepast dienen te worden. We maken onderscheid tussen de periode vóór de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2006, waarin de gemeente bij de uitvoering van de plannen de rol als (mede)ontwikkelaar heeft en de periode na de verkiezingen, wanneer de gemeente alleen nog verantwoordelijk is voor de regie. De voornaamste conclusies geven we hieronder beknopt weer.

Tot aan de verkiezingen van 2006:
- Het draagvlak onder de bevolking voor de plannen is al vanaf de eerste plannen van eind jaren negentig zeer beperkt.
- Omdat het bestuur bang is dat de weerstand van bewoners groter wordt en dat het project vertraging oploopt, wordt de planvorming versneld. Dit heeft echter een averechts effect op het draagvlak en de kwaliteit van de plannen, wat vervolgens voor verdere vertraging zorgt.
- Om de exploitatie van het project rond te krijgen, was men afhankelijk van externe subsidies. Hoewel erkend werd dat dit “een zeer belangrijk onderdeel is dat zorgen baart”, is men doorgegaan met de planvorming zonder hier concrete oplossingen voor te vinden.
- Belangrijke signalen (bijvoorbeeld de bevindingen van Hans Ouwerkerk) om te temporiseren of te stoppen, worden genegeerd.

Na de verkiezingen van 2006:
- Door het vaststellen van (ontwerp)bestemmingsplannen die zowel kwalitatief als procesmatig onvoldoende zijn, wordt het proces met jaren vertraagd en stapt Vesteda uit het project.
- Bij het vaststellen van de (ontwerp)bestemmingsplannen worden waarschuwingen door de raadscommissies en ambtenaren over de tekortkomingen in de plannen genegeerd.
- Het project wordt vertraagd door onduidelijkheid over de positie van Zandvoort in de kustversterking.

In combinatie met de bovenstaande punten geldt voor het hele proces vanaf 1996 dat er sprake is van een zekere mate van ‘tunnelvisie’. Men heeft steeds haast, wat niet ten goede komt aan de kwaliteit van de planvorming. Signalen en waarschuwingen over deze tekortkomingen worden door de raad en het college onvoldoende opgepakt.

4.2 Aanbevelingen

De rekenkamer heeft in haar startnotitie aangekondigd dat er een vervolgonderzoek komt naar het project Middenboulevard. Naar aanleiding van de feitenreconstructie bevelen we aan om met betrokkenen dieper in te gaan op bovenstaande conclusies. Hierbij kan gedacht worden aan algemenere vragen als:

- Wat is er gebeurd met waarschuwingen en signalen dat de plannen onvoldoende kwaliteit en/of draagvlak hadden?
- In hoeverre was het college hiervan op de hoogte en wat heeft ze met deze informatie gedaan?
- Is de raad op de hoogte geweest van deze waarschuwingen en signalen en zo ja, wat heeft de raad vervolgens met deze informatie gedaan?
- Heeft de raad haar kaderstellende en controlerende taak voldoende ingevuld?
- Welke verantwoordelijkheid lag bij het college en welke bij de raad en was dit bij beide partijen duidelijk?
- Wat hebben de betrokkenen geleerd van het proces en welke aanbevelingen doet men voor het vervolg?

Daarnaast zitten in de cruciale ontwikkelingen die in de feitenreconstructie worden beschreven af en toe nog ‘blinde vlekken’ die nog nader uitgezocht dienen te worden. Hierbij gaat het om detailvragen om de feiten nog verder compleet te krijgen.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Achtergrondinformatie

Figuur B1.1 Verdeling gemeenteraadszetels gemeente Zandvoort, periode 1994-2010

Gemeenteraadszetels					
Partij	**1994**	**1998**	**2002**	**2006**	**2010**
VVD	4	6	4	5	5
Gemeente Belangen Zandvoort	4	2	4	1	2
PvdA	3	3	3	3	2
CDA	3	2	3	2	2
D66	3	1	-	-	1
GroenLinks	-	-	-	1	1
Ouderen Partij Zandvoort	-	1	3	4	3
SP	-	2	-	1	-
Sociaal Zandvoort	-	-	-	-	1
Totaal	**17**	**17**	**17**	**17**	**17**

Bron: Wikipedia

Tabel B1.1 Samenstelling colleges periode 1998-2010 en projectwethouder Middenboulevard

Collegeperiode	**Periode**	**Burgermeester**			**Projectwethouder Middenboulevard**
1998-2002	1998-2002	A. van Marle (VVD)	C. Oderkerk (VVD)	J. Hogendoorn (CDA)	mw. M. Herben (PvdA)
2002-2006	2002- juli 2005	M.R. van der Heijden (VVD)	J.F.C. van Leeuwen (OPZ)	J. Hogendoorn (CDA)	M.B.J. Demmers (GBZ)
	Juli 2005-2006	idem	A.M. Kooiman (onafhankelijk)	M.B.J. Demmers (GBZ)	J. Hogendoorn (CDA)
2006-2010	2006-september 2007	M.R. van der Heijden (VVD	W.W.S.Tates (VVD)	G.J.W. Toonen (PvdA)	M.Bierman (OPZ)
	September 2007-2010	N. Meijer (VVD)	Idem	Idem	idem
2010-heden	2010-oktober 2011	N. Meijer (VVD)	G.J.W. Toonen (PvdA)	A.H. Sandbergen (CDA)	W.W.S.Tates (VVD)
	Oktober 2011-heden	idem	Idem	Idem	B. Göransson (VVD)

Bron: gemeente Zandvoort

Tabel B1.2 Projectleiders van de ambtelijke projectgroep Middenboulevard

Periode	Naam
< 1998 – aug. 2000	P. van Delft
aug. 2000 - feb. 2006	H. van Steveninck
circa april 2006 – dec. 2008	E. de Jong
dec. 2008 - heden	J. Lenten

Inzet B1.1 Inhoud Programma van Eisen 23 november 1999

2.2. Programma van Eisen 1999

Op 23 november 1999 aanvaardde de gemeenteraad het "Programma van Eisen (PvE) Middenboulevard Zandvoort" van West 8 / Soeters Van Eldonk voor de herstructurering van het gebied. Kernpunten uit het PvE van 1999 zijn:

- belangrijke verbindingen tussen dorp en strand zijn het Badhuisplein en de as station – Palace gebouw. De bebouwing langs deze verbindingen laat te wensen over;
- het ontbreken van ruimtelijke kwaliteit in de openbare gebieden;
- realiseren van parkeergarages op 'de polen' en op het Watertorenplein;
- herstructurering zal geschieden rond de polen vanuit het thema commercie, in het gebied ertussen vanuit het thema wonen
- kleinschalige benadering (laagbouw) die zal leiden tot een gefaseerde realisatie en samenhang tussen het Middenboulevard gebied en het bestaande dorp
- een Masterplan opstellen met duidelijke regie van gemeente die vervolgens fasegewijs het proces van ontwikkeling zal organiseren met marktpartijen

Inzet B1.2 Voorstel Programma van Eisen december 2001 (naar aanleiding van participatietraject begeleid door Harmsen Procesmanagement)

Voorstel inhoud Programma van Eisen

Wat kan in een Programma van Eisen beschreven worden?

- inzicht geven in mogelijke ontwikkelingen op de lange termijn (indicatie: twintig jaar) en het stedenbouwkundige eindplaatje op hoofdlijnen. De 'kansen en bedreigingen' van het beoogde eindplaatje dienen zo goed mogelijk geanalyseerd te zijn;
- benoemen van deelgebieden waar géén stedenbouwkundige wijzigingen gewenst worden of te verwachten zijn, en waar dus de huidige woonsituatie behouden blijft;
- benoemen van gebieden waar wèl stedenbouwkundige ingrepen gewenst worden gevonden, het benoemen van mogelijke nieuwe functies en eventueel de daarbij toegestane volumes (m2 bruto vloeroppervlak, floor-space-index, hoogtes, etc.);
- gewenste woonmilieu's;
- gewenste milieu's voor winkels, horeca, recreatie, etc;
- de gewenste positie van het Middenboulevard gebied in relatie tot andere delen van Zandvoort (bijvoorbeeld: wat zijn de gevolgen elders (voor ondernemers) in Zandvoort als in een bepaald deel van het Middenboulevard gebied een nieuwe commerciële functie komt?);
- indicatie van planning van gewenste ontwikkelingen, alsmede wijze van financiële uitwerking;
- kaders waarmee rekening moet worden gehouden, nu en eventueel in de toekomst (juridisch, beleidsinhoudelijk zoals het kustbeleid van het rijk, etc);

Bron: Harmsen Procesmanagement, Voorstel participatie Middenboulevard Zandvoort plus bijlagen, december 2001

Inzet B1.3 Beleidskeuzes en uitwerking in het Concept-Programma van Eisen Middenboulevard 2002 (23 januari 2002)

Uitgaande van behoud van de woonfunctie en verbetering van de economisch-toeristische functie gaat het in de Middenboulevard in de eerste plaats:

- **om een nieuwe verdeling van de functies ten opzichte van elkaar,**
- **om een kwaliteitsimpuls in de openbare ruimte en de gebouwde omgeving en**
- **om het oplossen van (parkeer)tekorten.**

Een aantal kernbegrippen hoort bij de benadering:

- Realistisch
- Gefaseerd en per gebiedsdeel, maar wel vanuit een integraal beeld en een vastgestelde structuur.
- Tegelijkertijd werken aan kortetermijnverbeteringen en langetermijninvesteringen
- Inspanningsverplichtingen t.o.v. elkaar voor gemeente en betrokkenen, samenwerking met eigenaren en investeerders.

Uitwerkingen.

1. Er wordt ruimte bestemd voor de toevoeging van een beperkt aantal nieuwe commerciële functies, die aangemerkt kunnen worden als bijzondere (combinatie van) publiekstrekkers, ter ondersteuning van de bestaande toeristische voorzieningen in Zandvoort.
2. Er wordt in relatie daarmee ruimte bestemd om te voorzien in de verplaatsing van bestaande commerciële voorzieningen (winkels, restaurant/caféwezen).
3. Er worden ruimten bestemd voor het bieden van voldoende parkeergelegenheid voor de bewoners, (nieuwe) bedrijven en hun gasten, tevens bedoeld om het parkeren zo veel mogelijk van straat te halen.
4. Er wordt invulling gegeven aan de herverdeling van de verkeersruimte ten gunste van het langzaam verkeer (voetgangersoversteekplaatsen, fietspaden of -stroken) en op termijn voor openbaarvervoervoorzieningen.
5. De toevoeging van nieuwe woningen in het gebied wordt niet als eerste nagestreefd. Ze wordt aanvaard als de haalbaarheid van genoemde andere wensen, waaronder de kwaliteit van de ingerichte omgeving, daarmee vergroot wordt of om redenen van exploitatie. Toevoegingen echter alleen op die plaatsen waar de woonfunctie behouden of versterkt moet worden.
6. Er wordt ruimte bestemd voor voorzieningen in de hotelsfeer in combinatie met voorzieningen in de sfeer van de zorg voor zowel gasten als bewoners.
7. Het functioneren van de openbare ruimte zal, waar een verbetering van de verblijfs- of flaneerfunctie daar om vraagt, kunnen leiden tot ingrepen in de gebouwde omgeving, na overleg met de betrokkenen.
8. Er zal worden geïnvesteerd in de openbare ruimte en gestreefd worden naar samenwerking met eigenaren bij investeringen in (het uiterlijk van) bestaande en te behouden gebouwen, dan wel investeringen in te vervangen gebouwen.

Inzet B1.4 Analyse van Middenboulevardgebied volgens concept- PvE

In het concept-Programma van Eisen Middenboulevard van het vorige college van burgemeester en wethouders is geanalyseerd, waaraan het schort in het gebied.
Aan de hand van dit stuk zou men kunnen constateren dat:

- De openbare ruimte veelal niet functioneert als het verblijfs- en flaneergebied waarvoor het bedoeld is;
- Ruimte moet worden geboden om in de huidige woningvoorraad te investeren op die plekken waar de bewoners/eigenaars dat willen;
- Op sommige plekken mogelijkheden aanwezig zijn voor intensiever gebruik,
- Nieuwe economische functies in principe in de polen zullen moeten worden gevestigd. Onder strikte voorwaarden echter moet dit ook daarbuiten mogelijk zijn;
- Er een tekort aan parkeerruimte is;
- Voorzieningen voor langzaam verkeer nodig zijn;
- De routestructuur voor de wandelaar en de verblijfskwaliteit van die route verder invulling behoeft.

Het lijkt ons, ook uit de gesprekken die afgelopen tijden zijn gehouden, dat deze bevindingen hum geldigheid nog niet hebben verloren.

Bron: Nota van Uitgangspunten Middenboulevard 2002 (2 juli 2002)

Inzet B1.5 Programma wonen, leisure- en ratail

Ondergrens programma

Woonmilieu	Woonproduct	globaal aantal	Grootte (gbo) m²	Aantal m² wonen
1. Rustig, residentieel wonen aan het strand	Luxe appartementen Huur en koop Comfort en zorgdiensten	200	Tot 150 m² (gem. 125 m²)	25.000
2. Dynamisch wonen, boven de voorzieningen	Veel variatie in appartementen Appartementen met uitzicht Terraswoningen Huur en koop	500	90-120 m² (gem. 110 m²)	55.000
Totaal wonen		**700**		**80.000**
Dichtheid (14 ha)	**50 woningen per ha.**		**bruto opp.:**	**100.000**

NB. Hierbij is uitgegaan van een vervanging van een huidige aantal van 480 woningen (de 125 appartementen in het Palace worden niet teruggebouwd, daar komt een andere functie voor terug)

Bovengrens programma

Woonmilieu	Woonproduct	globaal aantal	Grootte (gbo) m²	Aantal m² wonen
1. Rustig, residentieel wonen aan het strand	Luxe appartementen Huur en koop Comfort en zorgdiensten	250	Tot 150 m² (gem. 125 m²)	31.250
2. Dynamisch wonen, boven de voorzieningen	Veel variatie in appartementen Appartementen met uitzicht Terraswoningen Huur en koop	600	90-120 m² **(gem.100 m²)**	60.000
Totaal wonen		**850**		**91.250**
Dichtheid (14 ha)	**61 woningen per ha.**		**bruto opp.:**	**118.625**

NB. Bij een hoger aantal appartementen wordt geadviseerd het gemiddelde gebruiksoppervlak te verlagen naar 100 m².

Programma leisure- en retailfuncties

Functie	Product	aantal m² bvo
Verblijfsrecreatie	1 hotel met congres- en vergaderruimten ****	9.000
	(reservering hotel ***** uitbreiding met congres- en vergaderruimten)	9.000
Dagrecreatie	"Wellness" inclusief hotel ****	25.000
Horeca	Kwalitatief hoogwaardige etablissementen	2.400
Winkels in "Wellness"-voorziening	Reformwinkels/voeding/drogisterij/badkleding/sportieve kleding/tijdschriften/sportartikelen/reiswinkels	1.500
Winkels aan de Boulevard	IJswinkel/viswinkel/Koffie/lunchroom/badkleding byoux/mode/zaken/sport/artikelen	1.500
Totaal functies		**48.400**

Bron: ECORYS-Kolpron "Midden Boulevard Zandvoort. Marktverkenning en programma", 13 maart 2003

Inzet B1.6 Regionale en landelijke kaders

Op bestuurlijk en ambtelijk niveau is er overlegd met de provincie Noord-Holland. Van deze zijde wordt het vernieuwingsproces ondersteund, dit is recent in een schrijven bevestigd. Bijlage 9 toont enige fragmenten uit het Streekplan Noord-Holland Zuid,waaruit blijkt dat er met de wens tot intensivering en transformeren van het ruimtegebruik gehandeld wordt overeenkomstig provinciaal beleid. Ook de noodzaak te voorzien in de woningbehoefte blijkt daaruit.
Vergelijkbare beleidswensen zijn te vinden in de Beleidskaders voor de Stedelijke Vernieuwing van het Rijk en de Provincie en de 'Regionale Woonvisie Zuid-Kennemerland'. Ook de nieuwe Nota Ruimte van Minister Dekker gaat uit van intensiveren en transformeren binnen de stedelijke contouren.
Hoogheemraadschap Rijnland heeft geen bezwaar tegen de modellen, zolang er maar van onderkeldering in de kernzone geen sprake is en de rooilijnen aan de zeezijde niet worden overschreden . Model 4 scoort het gunstigst vanwege de openheid tussen de bebouwing.
Het Ministerie van Economische Zaken steunt het vernieuwingsproces en is in het kader van de Kwaliteitsslag Badplaatsen bereid na te denken over een vorm van concrete steun. Daarover wordt overlegd.

Bijlage 9 - Fragment streekplan Noord-Holland Zuid

Citaten:

- 3.4 Ruimte voor Wonen (blz. 31)

De opgaven voor wonen zijn zowel kwantitatief als kwalitatief omvangrijk. Globaal zijn tot 2020 ongeveer 166.00 woningen nodig om te voorzien in de groei van de woningbehoefte in Noord Holland Zuid.
In Noord Holland Zuid is een capaciteit van 112.000 woningen (basisjaar 2000). Meer dan de helft hiervan (58.000 woningen) is voorzien in bestaand stedelijk gebied. Door de herstructurering van woonwijken (vooral uit de vroeg naoorlogse periode) …….denken wij dat voor deze 58.000 woningen ruimte beschikbaar komt..

- 4.4 Ruimte voor wonen (blz 59/61)

Dit betekent, dat binnen het stedelijk gebied wordt ingezet op dubbel grondgebruik door intensiveren, combineren en transformeren. (ICT). Maar de mens en zijn leefomgeving blijven centraal staan: ruimtelijke en sociale kwaliteit gaan voor kwantiteit.

Bouw opgave (Groei woningbehoefte) 2000-2020

Zuid Kennemerland

10.000, bouwcapaciteit 5000 door middel van ICT
zoek capaciteit 5000 waarvan 2000 door ICT.

- Recreatie en Toerisme (pag. 126)

Wij willen de toeristische aantrekkingskracht van Zandvoort versterken (herstructurering van de Midden Boulevard ….)

Bron: Project Middenboulevard. Tussenrapportage (juni 2004)

Inzet B1.7 Voorstel van het college aan de raad in de begeleidende brief aan de raad (7 juni 2004)

PROCES:

1. In te stemmen met de conclusie dat de gekozen aanpak van de vernieuwing van de Middenboulevard voldoet gelet op het gestelde in de Structuurschets, de Nota van Uitgangspunten en andere beleidsstukken;
2. Het proces met Vesteda te vervolgen zoals bedoeld;
3. Kort na de zomer een ontwerp- Ruimtelijk Functioneel Plan (RFP) uit te brengen,
4. Op zeer korte termijn een voorstel over een aanvullend krediet te bespreken;
5. Het brede overleg Middenboulevard in het lopende participatietraject over het te ontwerp- RFP te laten adviseren, alvorens aanbieding door de Stuurgroep aan het college plaatsvindt;
6. Vervolgens na accordering door ons college (en bespreking in één van de raadscommissies) een inspraaktraject te organiseren ten behoeve van besluitvorming door de raad;
7. Een voorstel voor de organisatie van de betrokkenheid in de volgende fase op te stellen, inhoudende deelname in de realisatie;
8. Voortvarend te werken aan het opstellen van een ontwerpbestemmingsplan.

GARANTIEPLAN

9. Het garantieplan te formaliseren als een voorwaarde bij de herstructurering;
10. Bij de invulling van het garantieplan ruimhartig oog te hebben voor de belangen in het gebied;
11. Het garantieplan tegelijkertijd met het ruimtelijk functioneel plan uit te brengen;
12. De komende maanden te benutten dit plan door middel van onderzoek en overleg meer toe te spitsten op de wensen uit het gebied en ruimte voor eigen initiatieven daarin te verwerken;
13. In overleg met Vesteda te bezien hoe de gewenste invulling in de realiseringsfase is praktijk kan worden gebracht,
14. Per direct invulling te geven aan de sociaal-maatschappelijke begeleiding van hen die hier behoefte aan hebben en zonodig een voorstel te doen hier middelen voor in te zetten

RUIMTELIJK FUNCTIONEEL PLAN

15. Als voorlopige keuze uit te gaan van een model duin plus, waarbij de ‘plus‘ staat voor de voorwaarde om in dit model meer ruimte te vinden voor de jaarrondactiviteiten op het gebied van wellness/gezondheid/sport;
16. Op de onderdelen Verhouding bebouwd – onbebouwd oppervlak, bouw-hoogtes, leefbaarheidaspecten (windhinder, zon en schaduw, zandbeheersing), beeldkwaliteit en architectuur, de functies wonen en toerisme/economie, parkeerareaal, verkeer en vervoer, exploitatie en fasering, de totstandkoming van het Ruimtelijk Functioneel Plan door de Stuurgroep af te wachten met inachtneming van de door het college gemaakte opmerkingen, voorwaarden en richtingen.

Inzet B1.8 Raadsopdracht. Om te komen tot een uitvoeringsprogramma van het college 2006-2010”. Vastgesteld op 13 april 2006

Ten aanzien van het project Middenboulevard wordt uitgegaan van de volgende twaalf punten:
1. Het raadsbesluit van 31 januari 2006 tot het ingaan van de tweede fase van het project Middenboulevard wordt herroepen teneinde het raadsbesluit van 9 juni 2005, waarin onder meer het Ruimtelijk Functioneel Plan (verder: RFP) is vastgesteld, in heroverweging te kunnen nemen;
2. Het RFP wordt heroverwogen (zodat het niet wordt uitgevoerd in afwachting van nadere besluitvorming);
3. De haalbaarheidsstudie Middenboulevard van O.P.P., de financiële onderbouwing van het project en de realiteitswaarde van de verwachting inzake toekenning van subsidies worden op een nog nader door de raad te bepalen wijze aan een kritisch onderzoek onderworpen;
4. Gedwongen sloop via onteigening komt te vervallen met uitzondering van de situatie waarin 75% van de eigenaren/zakelijk gerechtigden in een uitwerkingsgebied daarmee instemt;
5. In het nieuwe bestemmingsplan worden in het plangebied aanwezige woningen als zodanig bestemd (dus niet wegbestemd) waarbij in de globale bestemming tevens zodanige ontwikkelingen worden aangegeven die mogelijkheden en kansen bieden teneinde te komen tot een kwalitatieve verbetering van het gebied;
6. Bezien moet worden op welke wijze de periode van planrealisering die nu nog geschat wordt op 14 jaar niet kan worden bekort;
7. Het college van burgemeester en wethouders komt ten spoedigste met een voorstel ten behoeve van bewoners die in een situatie verkeren die een urgente oplossing vereist (namen zijn bekend);
8. Vanuit particulier initiatief geëntameerde ontwikkelingen worden in de afweging ten behoeve van de planvorming betrokken;
9. De ontwikkeling van de polen Palacegebied en Badhuisplein kan alvast worden voortgezet met dien verstande dat een overmaat aan bebouwing ter plaatse dient te worden vermeden. Het Watertorenplein is geen echte pool van het Middenboulevardgebied en dient van het Middenboulevardproject te worden losgekoppeld;
10. De heroverweging als in punt 1 bedoeld moet op een zodanig tijdstip zijn voltooid dat, rekening houdend met de ingevolge de Wet Voorkeursrecht Gemeenten gevestigde rechten, het ontwerpbestemmingsplan Middenboulevard uiterlijk op 14 december 2006 ex. artikel 23 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening ter inzage kan worden gelegd;
11. Waar en voorzover de meergenoemde heroverweging leidt tot definitieve afwijking van eerdere besluitvorming informeert het college van burgemeester en wethouders de raad tijdig over de hieruit eventueel voortvloeiende juridische, financiële en andere consequenties waarna zij op basis van alle relevante feiten en een gedegen afweging van belangen beslist;
12. Het college van burgemeester en wethouders verricht het nodige ter uitvoering van bovengenoemde punten waarover met Vesteda spoedig moet worden overlegd.

BIJLAGE 2

Begrippenlijst

Voorbereidingsbesluit
In de Wet ruimtelijke ordening is de mogelijkheid opgenomen dat de gemeenteraad een zogenaamd voorbereidingsbesluit neemt. Indien de gemeenteraad een dergelijk besluit heeft genomen, moeten alle bouwvergunningaanvragen die betrekking hebben op het gebied waarvoor het besluit geldt, aangehouden worden. Ook kan in het voorbereidingsbesluit worden bepaald dat het verboden is om bouwwerken te slopen of om andere werkzaamheden uit te voeren, zoals bijvoorbeeld het aanleggen van wegen of het afgraven van percelen.
Indien binnen een jaar geen ontwerp van het nieuwe bestemmingsplan ter inzage is gelegd, vervalt het voorbereidingsbesluit. De gemeenteraad kan vervolgens weer een nieuw voorbereidingsbesluit nemen, doch bouw-aanvragen die vóór die tijd zijn ingediend, mogen dan niet meer worden aangehouden.

Wijzigingsplan
In een bestemmingsplan kan een wijzigingsbevoegdheid opgenomen zijn. Binnen de bij het bestemmingsplan te bepalen grenzen kunnen burgemeester en wethouders het plan wijzigen (bijvoorbeeld ‘Agrarische doeleinden’ wijzigen in ‘Woondoeleinden’). Het bestemmingsplan geeft zelf de regels aan om met een wijzigingsplan een ontwikkeling mogelijk te maken. De wijzigingsbevoegdheid dient te worden begrensd en kan niet leiden tot een ingrijpende verandering in de structuur van een plan of plangedeelte.

Uitwerkingsplan
Bij het bestemmingsplan kan worden bepaald dat burgemeester en wethouders met inachtneming van de bij het plan aangegeven regels het plan of een gedeelte van het plan moeten uitwerken. Voor het uitwerkingsplan geldt een totstandkomingsprocedure die eenvoudiger en lichter is dan die van het bestemmingsplan zelf, die vergelijkbaar is met die van een wijzigingsplan. De uitwerkingsbevoegdheid wordt met name in bestemmingsplannen opgenomen om flexibiliteit te creëren door middel van het geven van een globale bestemming. De regels van de globale bestemming kunnen dan in een uitwerkingsplan op een later tijdstip meer gedetailleerd worden uitgewerkt.

BIJLAGE 3

Schema reconstructie Middenboulevard

Stuur- en projectgroep MB	(Kaders van de) raad	(Kaders van het) college	Kaders overig	Overige	Jaartal
	Structuurschets				1996
	Toeristisch ontwikkelingskader Zandvoort				1997
	Nieuwe samenstelling raad	**Nieuwe samenstelling college**			mrt-98
	Plan v aanpak Duurzaam Bouwen				sep-98
	Programma van Eisen (nib)				23-11-1999
	Plan Soeters/Geuze (Masterplan Mb)				1999-2000
				Woonbelevingsonderzoek, ECORYS-Kolpron	2000
	Gemeentelijk verkeers- en vervoersplan / Groenbeleidsplan				2000/2001
	Kustnota				2001
	Opstellen nieuw PvE				2-10-2001
	Beeldkwaliteitplan Zandvoort				nov-01
				Harmsen Procesmanagement, Voorstel participatie Mb	dec-01
		Prgramma van Eisen Mb (concept) (S)			23-jan-02
		motivering niet in de Raad PvE (S)			26-feb-02
				Alternatief PvE door bewoners	9-mrt-02
	Nieuwe samenstelling raad	**Nieuwe samenstelling college**			\
	Nota van uitgangspunt MB (S)				2-jul-02
	Raadsprogramma 2002-2006 (S)				23-7-2002
Start Stuur- en projectgroep		**Intentieovereenkomst gemeente/ Vesteda**			17-12-2002
			Streekplan Noord-Holland Zuid		17-feb-03
				MB, Marktverkenning en programma, ECORYS-Kolpron. (S)	13-mrt-03
		Collegeprogramma 2002-2006, voortgangsnota (nib)			2003
				Ambities Richten : naar een merkstrategie voor het Mb (Boer & Croon)	okt-03
				Quickscan Relevante subsidieregelingen door bbn adviseurs (S)	27-jan-04
			Regionale woonvisie Zuid-Kenmerland		25-mrt-04
	Toeristisch-economische functies				9-mrt-04
		Raadsvoorstel tussenrapportage + Project Middenboulevard tussenrapportage juni 2004			7-jun-04
				Reactie Stichting Bewonersbelangen Mb op tussenrapportage	jun-04
	Amendement nav tussenrapportage				17-jun-04
		Reactie op Amendement? N.i.b.			2004
	Welstandsnota 2004				26-okt-04
			Kustbeleid rijk en Rijnland en ISV Rijk/provincie (zie RFP)		?

Stuur- en projectgroep MB	(Kaders van de) raad	(Kaders van het) college	Kaders overig	Overige	Jaartal
Ruimtelijk Functioneel Plan deel 1 en 2 (Ontwerp)					oktober/november 2004
Garantieplan MB voor eigenaren					okt-04
Informatiebijeenkomst met raadsleden N.i.b.					15-nov-04
		college overlegt over de te volgen strategie Mb			7-dec-04
		Reactie op brieven raadsleden Tates en Buijs (resp 24 nov en 9 dec)			4-jan-05
		College doet aankondiging draagvlakmeting en procesbegeleiding Ouwerkerk			20-jan-05
				Ouwerkerk (Boer & Croon) presenteert bevindingen	feb-05
Garantieplan MB voor erfpachters					feb-05
	Raadsinitiatief CDA: aanpassen RPF+ CDA eigen plan Mb				febr/maart-2005
				Aritikel in Haarlems Dagblad dat de plannen in de ijskast gaan	9-mrt-05
				Presentatie grondexploitatie BBN adviseurs bij Integrale Commissie Raadszaken	9-mrt-05
		Het standpunt van het college op oppositie CDA			22-mrt-05
				Vesteda stemt in met RPF	29-mrt-05
		Voorstel van het college aan de Raad			29 maart 2005 (staat op website bij april?)
	Reactienota CDA op standpunt College 22 maart en raadsvoorstel 29 maart				4-apr-05
	Motie CDA en PvdA				19-apr-05
Verkorte versie RPF (op verzoek van raad)					apr-05
		Nota van Wijzigingen RFP en Garantieplan Mb (Nav motie v/d gemeenteraad van 19 april 2005			17-mei-05
	Een extra ingerale commissie vergadering op verzoek van raad (19 april)				26-mei-07
	Raadsbesluit vaststellen rpf en garantieplan				9-jun-05
		Wethouder van OPZ stapt uit college			
		Voortgangsbulletin I Mb			8-jul-05
				Cocept Grondexploitatie Middenboulevard Zandvoort, BNN adviseurs (nib)	12-jul-05
		Voortgangsbulletin II Mb			5-sep-05

Stuur- en projectgroep MB	(Kaders van de) raad	(Kaders van het) college	Kaders overig	Overige	Jaartal
				Overzicht binnengekomen brieven van januari 2003- eerste helft 2005	medio 2005
				Grondexploitatie Middenboulevard Zandvoort, BNN adviseurs (nib)	1-sep-05
		Reactienota op ingekomen brieven Middenboulevard + brief aan betrokkenen			14-sep-05
				Bureau Horwath Consulting : advies leisurevoorzieningen Mb (n.i.b)	opdrachtverstr: sept 2005
Overzicht van de wijze van verwerking van raadsbeluit van 9 juni					medio 2005
aangepast Garantieplan en aangepast RPF nav 9 juni					medio 2005
	aanname motie om snel met Voorstel PvA erfpacht en gronduitgifte				9-nov-05
	Nota grondbeleid vastgesteld				dec-05
				Haalbaarheidsstudie Mb, second opinion OPP (inclusief marktonderzoek door Rigo) +	dec-05
				Hoofdstuk 4 (incl tabel 4.7) zijn niet in rapport (waarschijnlijk vertrouwelijk)	
		Voorstel college PvA erfpacht en gronduitgifte			22-dec-05
		Voorstel college in te stemmen met start 2e			22-dec-05
		Project Mb: naar de tweede fase			22-dec-05
	Overwegingen integrale commissie raadszaken (n.i.b.)				16-jan-06
	raadsbesluit voorstel PvA erfpacht en gonduitgifte				31-jan-06
	raadsbesluit voorstel in te stemmen start 2e fase				31-jan-06
	Nieuwe samenstelling raad	**Nieuwe samenstelling college**			apr-06
	Raadsopdracht. Om te komen tot een uitvoeringsprogramma van het college 2006-				13-apr-06
		Heroverweging rfp middenboulevard tot ruimtelijk functionele Verkenning			sep-06
	Heroverweging rfp middenboulevard vastgesteld				31-okt-06
		Inzage Ontwerpbestemmingsplan (6 weken)			11-dec-06
	Openbare hoorzitting Ontwerpbestemmingsplan Mb				13-feb-07
	Advies van de hoorcommissie ontwerpbestemmingsplan Middenboulevard				27-mrt-07
	Raadsbesluit geheimhouding grondexploiatie (inzake 27 maart)				3-apr-07
		Voorstel inzake Ontwerpbestemmingsplan (nib)			17-apr-07
		exploitatieberekeningen			23-apr-07
	Besloten bijeenkomst over financiële haalbaarheid				24-apr-07

Stuur- en projectgroep MB	(Kaders van de) raad	(Kaders van het) college	Kaders overig	Overige	Jaartal
	Bestemmingsplan Mb vastgesteld				8-mei-07
	Inzage vastgesteld bestemmingsplan (6 weken)				5-jun-06
		Raadsvoorstel grondexploiatieraming			20-nov-07
	Raadsbesluit geheimhouding grondexploiatie (inzake 20 nov)				11-dec-07
			Prov Noord-Holland keurt bestemplan af (motivatie in		8-jan-08
		Koersnotitie structuurvisie: Zandvoort 2025 -			mrt-08
		Dialoognotitie structuurvisie: Zandvoort 2025			5-mei-08
	Raadsbesluit geheimhouding overeenkomst in het kader van de Middenboulevard (inzake 8/22 april) + strategische notitie Samenvatting WVG				15-mei-08
		Vesteda en gemeenten zeggen samenwerking op			aug-08
				Rekenkameronderzoek door Rigo Grondbeleid	sep-08
projectupdate Mb					dec-08
		Erfpachtnotitie			jan-09
		Werkmodellen Rekenverkaveling (haalbaarheid grondexploitatie) + Grondexploitatieraming Middenboulevard			27-jan-09
		Parkeerbalans: Werkmodellen Rekenverkaveling			9-feb-09
		Nota van Uitgangspunten Mb			17-feb-09
	Vaststellen werkmodellem				18-feb-09
	Erfpachtnotitie vastgesteld door Raad				24-feb-09
	Nota van Uitgangspunten Mb vastgesteld door raad				24-feb-09
				onderzoek toekomst flatgebouwen De faveugeplein dmv CPO (door De Regie)	mrt-09
		Presentatie bestemmingslan en beeldkwalitietsnotitie aan raad			26-mrt-09
		Toelichting bestemmingsplan (inclusief bijbehorende stukken)			mei-09
		Ontwerpbestemmingsplan en Beeldkwaliteitsplan			19-mei-09
		Ontwerpbestemmingsplan ligt ter inzage (6 weken)			29-mei-09
Projectupdate Mb					jun-09
	Notitie juridische grondslagen publiek/privaat (wat is hiermee gebeurd? nib)				jun-09
				Advies Boot advocaten: openbare aanbesteding Plangebied	29-jul-09
		Hoorzitting bestemmingsplan			6-aug-09
		Ontwerp Structuurvisie Zandvoort: Parel aan			25-aug-09

Stuur- en projectgroep MB	(Kaders van de) raad	(Kaders van het) college	Kaders overig	Overige	Jaartal
		Raadsvoorstel voortzetting geheimhouding grondexploiatie			25-aug-09
	Advies hoorzitting (6 aug) Ontwerpbestemmingsplan				2-sep-09
	Bespreken bestemmingsplan commissie Raadszaken				15-sep-09
	Bestemmingsplan Mb vastgesteld (+ aanpassingen)				29-sep-09
	Beeldkwaliteitsnotitie vastgesteld				29-sep-09
	exploiatieplan MB_Badhuisplein				29-sep-09
				exploitatieplan MB_Badhuisplein door Grontmij	6-nov-09
	Besetmmingsplan MB treedt in werking				1-jan-10
	Vaststellen Structuurvisie Zandvoort: Parel aan Zee				26-jan-10
	Nota Grondbeleid				16-feb-10
	Stukken Middenboulevard Proces Beeldkwaliteit (nib)				16-feb-10
				Taskforce Ruimtewinst Zandvoort (provincie Noord-Holland)	feb-10
	Nieuwe samenstelling raad	**Nieuwe samenstelling college**			apr-10
Projectupdate Mb					apr-10
			Plan van aanpak, Provincie Noord-Holland (CONCEPT)		8-apr-10
	Go-no go Maatschappelijke Kosten Baten analyse (wat is hiermee gebeurd? nib)				mei-10
				Quick Scan MKBA Kustontwikkeling Ecorys (nib)	1-jul-10
		Raadsvoorstel aanbesteding MKBA strandverbreding			10-aug-10
	Definitief Bestemmingsplan door Grontmij				10-nov
	Vastgesteld: Ontwikkelstrategie Mb door Fakton (deelgebieden)				5-okt-10
	Vastgesteld: Nota Herontwikkeling en Verwerving				5-okt-10
		Volgens wethouder gaan ze risico's uit de weg (in raadsvergadering)			6-10-2010
	Instellen beeldkwaliteitsteam				okt-10
Projectupdate Mb					nov-10
Presentatie Joke Lenten (incl verslag)					25-nov-10
	Samenwerkingsovereenkomst Gemeente-Provincie?				jan-11
Projectupdate Mb					mrt-11
	Grexraming ?				mrt-11
	Convenant tussen gemeente Zandvoort - Provincie Noord-Holland				30-sep-11
		Verantwoordelijk wethouder Tates legt functie neer			okt-11

Dit schema wil niet uitputtend zijn.